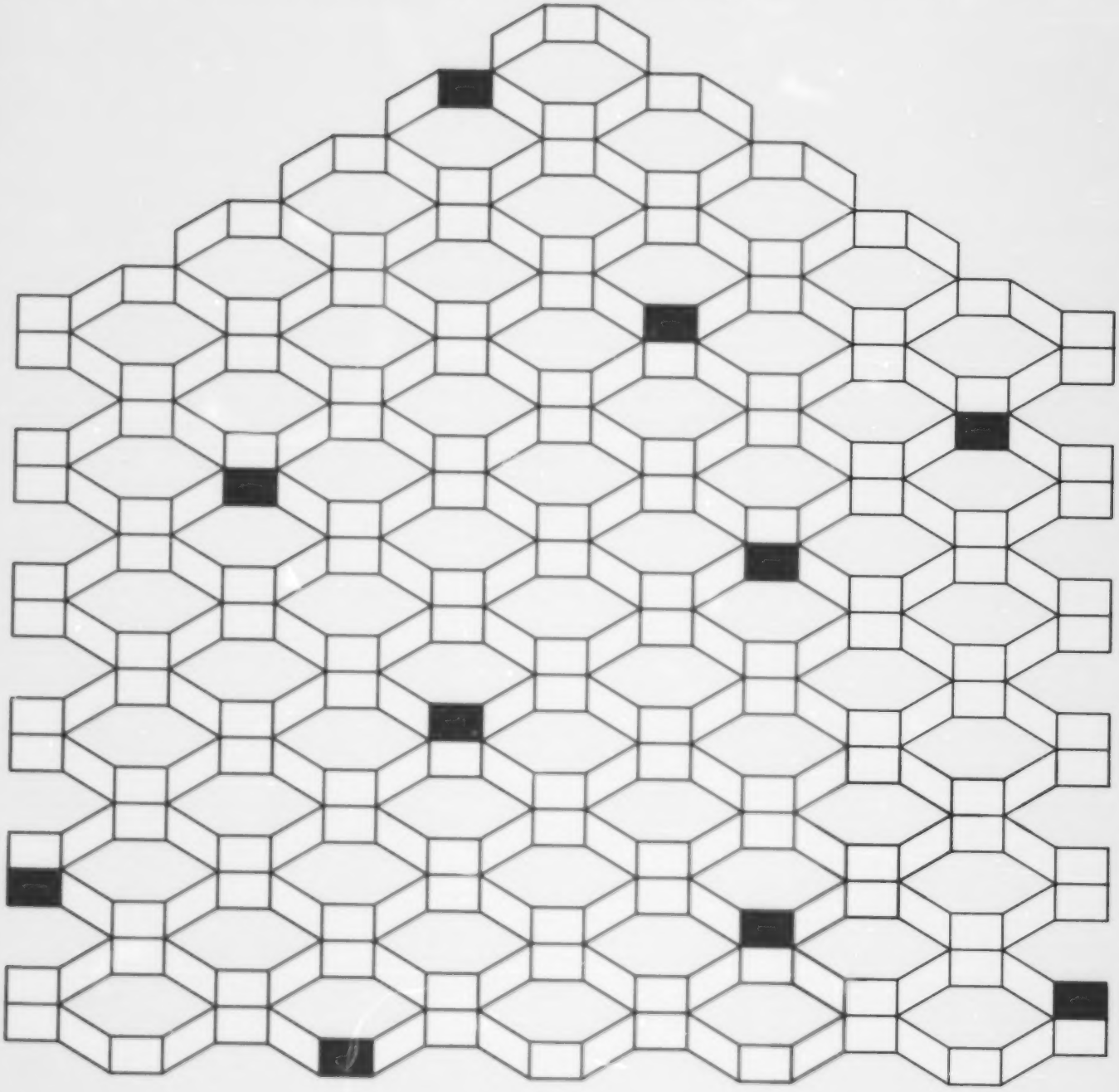
Public Participation and the Educational Planning Process



Occasional Paper 52

May 1986

88-03053/

May 1986

Occasional Paper 52

PUBLIC PARTICIPATION AND THE EDUCATIONAL PLANNING PROCESS

Contribution of the
Canadian Commission for Unesco
to the European Joint Study No. 4

Canadian Commission for Unesco

May 1986

Editors: Mariette Hogue
Carmelia Quinn

Published by the

CANADIAN COMMISSION FOR UNESCO
99 Metcalfe Street, P.O. Box 1047
Ottawa, Canada K1P 5V8

Available from:
Renouf Publishing Company Ltd.
61 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1P 5A6
Telephone: (613) 238-8985
Price: $10.00

Disponible également en français

ISSN 0317-5693

Cover design: Eiko Emori
Printed by M.O.M. Printing

PUBLIC PARTICIPATION
AND THE EDUCATIONAL PLANNING PROCESS

Introduction 5

Paul Bélanger
Président, Commission de l'évaluation
Conseil des collèges
Gouvernement du Québec

Learning for Tradition and Change: a case study of a process of public participation to redesign the system of education in the Northwest Territories, Canada 7

Robert Nixon
Adult Education Consultant

Adult Participation in Drafting a Comprehensive Adult Education Policy 25

Pierre Hamel
University of Montreal

Francine Senécal
Institut canadien d'éducation des adultes

Volunteer Participation in Co-management of the Saskatchewan Community Colleges 49

Robert Nixon
Adult Education Consultant

INTRODUCTION

Public participation in the decision-making process may be either spontaneous or induced, but inevitably it transforms this process, making it more transparent and forcing the decision-makers to give greater consideration to the concrete priorities formulated by the populations concerned. Of course public participation, like the political process itself, remains a complex phenomenon with its inherent tensions, oscillating between emancipatory and integrative trends. The reality of decision-making processes, in education as elsewhere, is always dialectical.

When it was invited to co-operate in a joint study of National Commissions from the Europe region on the participation of the various social groups in decisions affecting education, the Canadian Commission for Unesco saw this as an opportunity to report on certain experiences characteristic of the efforts made in this area in Canada.

There have been, in fact, a number of original experiences of public participation, spontaneous or induced, in the educational field in Canada over the last fifteen years. This is not a new phenomenon, however. The tradition had already become known throughout the world a few decades earlier, thanks to the now famous experience of the Rural Farm Forum.

It was decided at the onset of the study that, instead of giving an overview of the various francophone and anglophone experiences, a detailed study of three cases considered to be representative would better illustrate the process.

The first study deals with the extensive public hearings carried out in 1982 by a Special Committee of the Legislative Assembly of the Northwest Territories. This committee had been assigned the task of designing an educational system to meet the expectations of the mainly native populations in this region.

The second monograph deals with the involvement of organized groups and adult student populations throughout the work of the Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA). This commission, called the Jean Commission after its chairman, was set up in 1981 by the Quebec Government and sat for more than two years.

It was also thought necessary to study volunteer participation not only in the drawing up of policies and the selection of major priorities, but also in the preparation of training programmes and in the administration of local institutions. This is the purpose of the third paper. It deals with the experience of 16 Community Colleges in Saskatchewan and the 600 or so "contact committees" set up to help these institutions take root.

Francine Senécal of the Institut canadien d'éducation des adultes and sociologist Pierre Hamel did the analysis for the francophone milieu, while researcher Robert Nixon was responsible for the two case studies conducted in English Canada.

The cases studied here have the advantage of demonstrating that participation at the grass-roots level is possible. Although such participation inevitably meets with resistance, it helps make educational systems more accountable in terms of the aspirations of the populations concerned, and more responsive to the requirements of full and integrated development.

Paul Bélanger
Co-ordinator

LEARNING FOR TRADITION AND CHANGE: A CASE STUDY OF A PROCESS OF PUBLIC PARTICIPATION TO REDESIGN THE SYSTEM OF EDUCATION IN THE NORTHWEST TERRITORIES, CANADA

Robert Nixon
Adult Education Consultant
Toronto, Canada

CONTENTS

Introduction	11
Background	11
Mandate of the Special Committee	13
The Consultation Process	15
Summary of Concerns	15
Links with the Berger Inquiry	15
Recommendations of the Special Committee	16
Implementation: A Sober Second Thought	17
Impact	19
Footnotes	21
Bibliography	23

LEARNING FOR TRADITION AND CHANGE:
A CASE STUDY OF A PROCESS OF PUBLIC PARTICIPATION TO REDESIGN THE SYSTEM OF EDUCATION IN THE NORTHWEST TERRITORIES, CANADA

"The educational system should not be built around educators, but it should be built around the community and the style of living that the community has to face each day of their lives."

Nellie Cournoyea, M.L.A., Member
Special Committee on Education, 1982

Introduction

This monograph is an examination of how people in Canada's largest region grappled with two of the most fundamental educational questions that face any population. For what should our education prepare us? And, what is the most appropriate type of education system to accomplish this?

For over two years, from 1980-82, a Special Committee of the Northwest Territories. Legislative Assembly facilitated a process of public participation, including public hearings, community meetings, consultations and action research, in order to hear peoples' concerns about the existing system and to help them reflect on a more appropriate type of learning process for the North. Because a large portion of the population are native people, who continue to live in a traditional manner, and because oil, gas, mining projects promise a great impact on the northern economy, the central issue for the Special Committee was one that concerned the design of an education system for both tradition and change. That is, how could an education system in the Northwest Territories best prepare people for both a traditional way of life, based on an enhanced traditional and renewable resource sector, and for a wage earning, technologically-oriented life, based on a culturally sensitive industrial sector?

The major conclusions to which the Special Committee came, were:

- that the existing system needed a major redirection;
- that more relevant learning for tradition and change comes from a system based on community-based involvement in education decisions;
- that a greater recognition of the diversity of educational needs was required;
- that the provision of opportunities for life-long learning was critical.

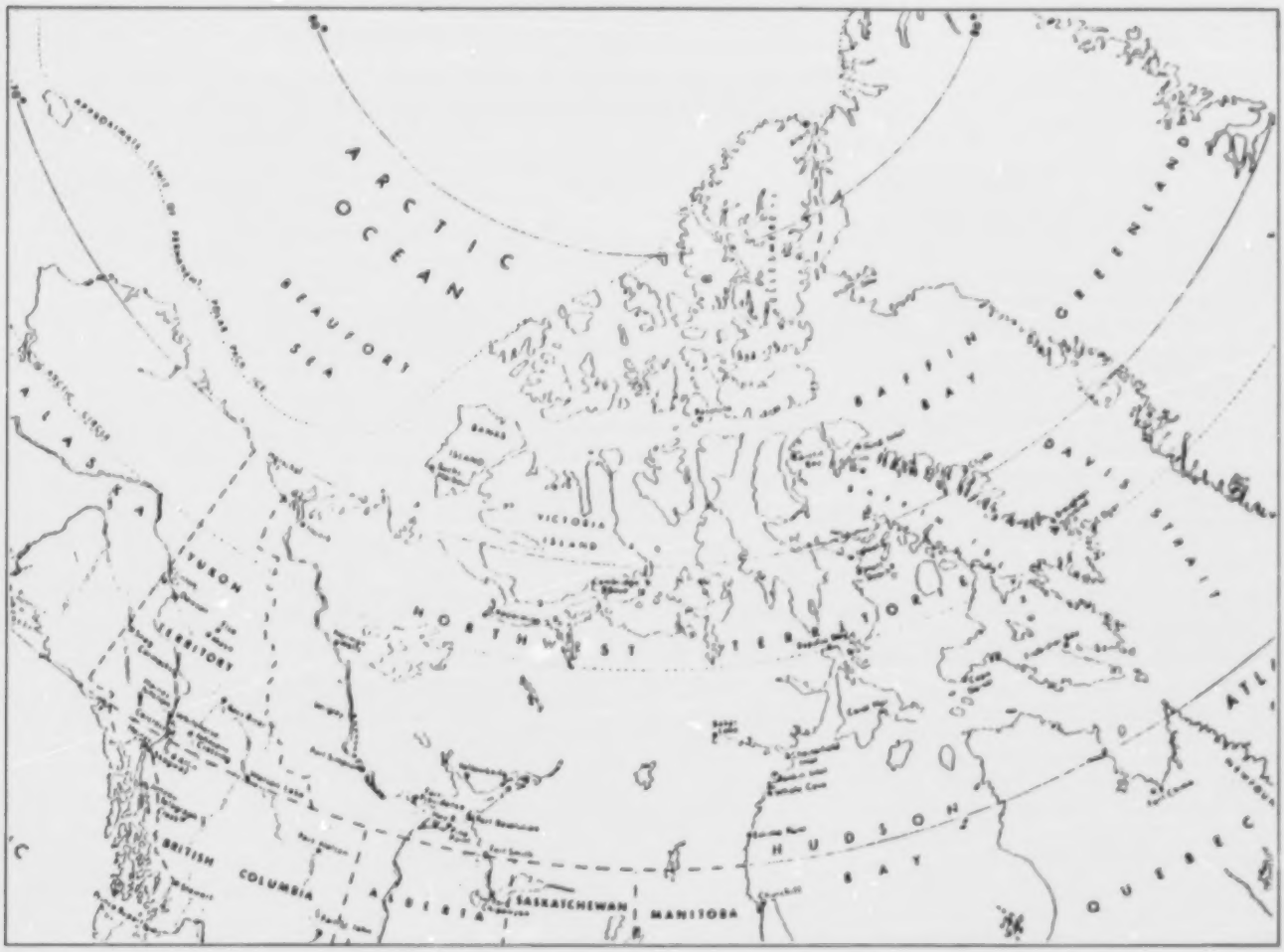
The purpose of this monograph is to examine this major and important process of public participation and enquiry, to review the recommendations and implementation decisions that resulted from it, and finally, to consider the overall impact of this exercise in public policy making. This monograph is one of a series of international case studies sponsored by Unesco to examine the ways in which various social groups participate in the co-management of planning and implementation phases of educational systems, institutions or programs.[1]

Background

The Northwest Territories is a vast and awesome land; a tangle of arctic muskeg, tundra, rock and water frozen solid eight months of the year. It stretches 1,800 miles across the northern third of the country, like some giant glacial hat sitting resolutely over top of the country we call Canada. The population is small and scattered sparsely in isolated hamlets and settlements across great distances.

In land area the Northwest Territories are twice the size of France, Germany, Great Britain, Italy, Spain, Portugal, Belgium and Scandinavia combined. The population density of the Territories is 2.2 persons per 100 square miles, compared to 161 per one square mile in Western Europe.

Forty-eight thousand people live in this huge territory, well over half of these are native; they are Inuit, Dene and Métis people, the rest of the population are mostly southern Canadians who immigrated north, many within the last ten years, and most of these tend to stay for short periods. For the native people, settlement patterns reflect centuries of hunting, fishing and trapping history. The Inuit are found mainly in the east and north, the Dene and Métis in the southern and western extremities. Travel to most of the 60 communities is limited and expensive; access is almost exclusively by plane, (or sometimes by boat in summer) since there are few roads that connect any of the communities, particularly in the central and western regions of the territory.



Prior to the end of World War II, the education system touched a very few people in the N.W.T. Almost all native people and many non-natives provided their basic learning needs within the family. Schooling, however, had been introduced in the North as early as in the mid 1800s by mission schools operated by several different churches, but served only a small portion of the population. As late as 1951 only 10% of children were attending schools of any kind.

In the late 1940s, the federal government, first through the Department of Mines and Resources and then through the Department of Indian and Northern Affairs, began constructing government schools in the eastern and central regions. Until this time, the government had provided operating grants to church-run schools. By 1956, all school teachers were federal government employees, under the jurisdiction of the Department of Indian and Northern Affairs.

In 1969, the Government of the Northwest Territories assumed responsibility for education and the system that resulted came to resemble those found elsewhere in Canada. Schools were built, curriculum and teachers were imported from the south. For example, education standards and curriculum from Alberta were adopted in the western area of the Territories, Manitoba's in the central arctic, and Ontario's in the eastern arctic.

Compulsory schooling was introduced rather abruptly with little or no consultation with local people. In fact, the creation of many of the settlements in the central and eastern arctic was the direct and sole result of these schools being built. In many instances settlements did not exist before a school was constructed. Families who had hunted and trapped in a nomadic fashion for generations settled near these schools so that their children could attend, thus creating instant settlements.

Educational goals also tended to be imported with these systems from the south; little attention was paid to teaching skills for northern living and working. The imposition of this seemingly "foreign" system reduced the possibility that the schools would serve the needs of the communities or the people.

In the early 1970s a review of the system was undertaken by the Department of Education in Yellowknife.[2] Conducted largely by the staff of that department, it made 233 recommendations that caused a lengthy internal debate inside government, and formed the basis for the Educational Ordinance passed in 1977. While the Ordinance did make some significant changes, including the provision for community-based education advisory bodies called Local Education Authorities or Societies, and the development of native language programs, this entire educational review process tended to be an example of government imposition. The government had reviewed its own program, designed its own alternative plan and then almost as an afterthought, circulated the plan to the public. Consequently, when the people of the N.W.T. were asked about this plan, they had little to say because they did not feel the schools were theirs. These people saw the schools as belonging to the government, since the government had, after all, built the buildings, designed the curriculum, and hired the staff.

The structure of the school system in the N.W.T. in 1980 was characterized in general by a relatively high degree of centralized decision-making. A single vocational centre was well established in a community in the southwest corner of the Territories, serving the whole population, but no community college structure existed. In addition, no central planning or coordination unit for adult training had been set up. As a result of the 1977 Ordinance, the schools in each of the 70 communities in the territory had the option of three different levels of local governance;

. Local Education Authority,
. Local Education Society,
. Local Schoolboard.

Local Education Authorities had a strictly advisory role to the regional superintendent of education, a Northwest Territories government employee, to provide recommendations regarding culturally oriented programs and the choice of language of instruction for grades kindergarten to two. Local Education Societies had a larger advisory role than Authorities; their responsibilities included making recommendations on more program, financial and language matters, but they remained ultimately responsible to the Superintendent of Education in their region.

Schoolboards had the authority for autonomous administration of their entire programs operation, within budgets and education standards set by the Territorial and Federal Governments.

Communities were required to make requests to the Department of Education in order to change their governance status by showing how their capacity, their will and their experience merited greater authority on educational decision-making. In the final analysis, it was the government that decided if a community was worthy of greater local control.

By 1980, at the time of the commencement of the Special Comittees' work, the large majority of the 70 territorial communities had Local Education Authorities, five communities had Societies, and only two schoolboards, both in urban Yellowknife, had been set up.

Even with the improvements contained in the 1977 Education Ordinance, the results tended to fall seriously short of expectations. For, in a system where over 12,000 students were enrolled in 1980, and more than two thirds of whom were native, only 91 students qualified for university. Of these 91, only six were Métis, four Inuit and three Dene. The grade nine graduation figures showed a similar story; of 383 grade nine graduates only 10 percent were Dene, 16 percent were Inuit and 7 percent were Métis.

It was in this context of low attainment levels and a highly centralized system that the Legislative Assembly chose to undertake a major review of the education system.

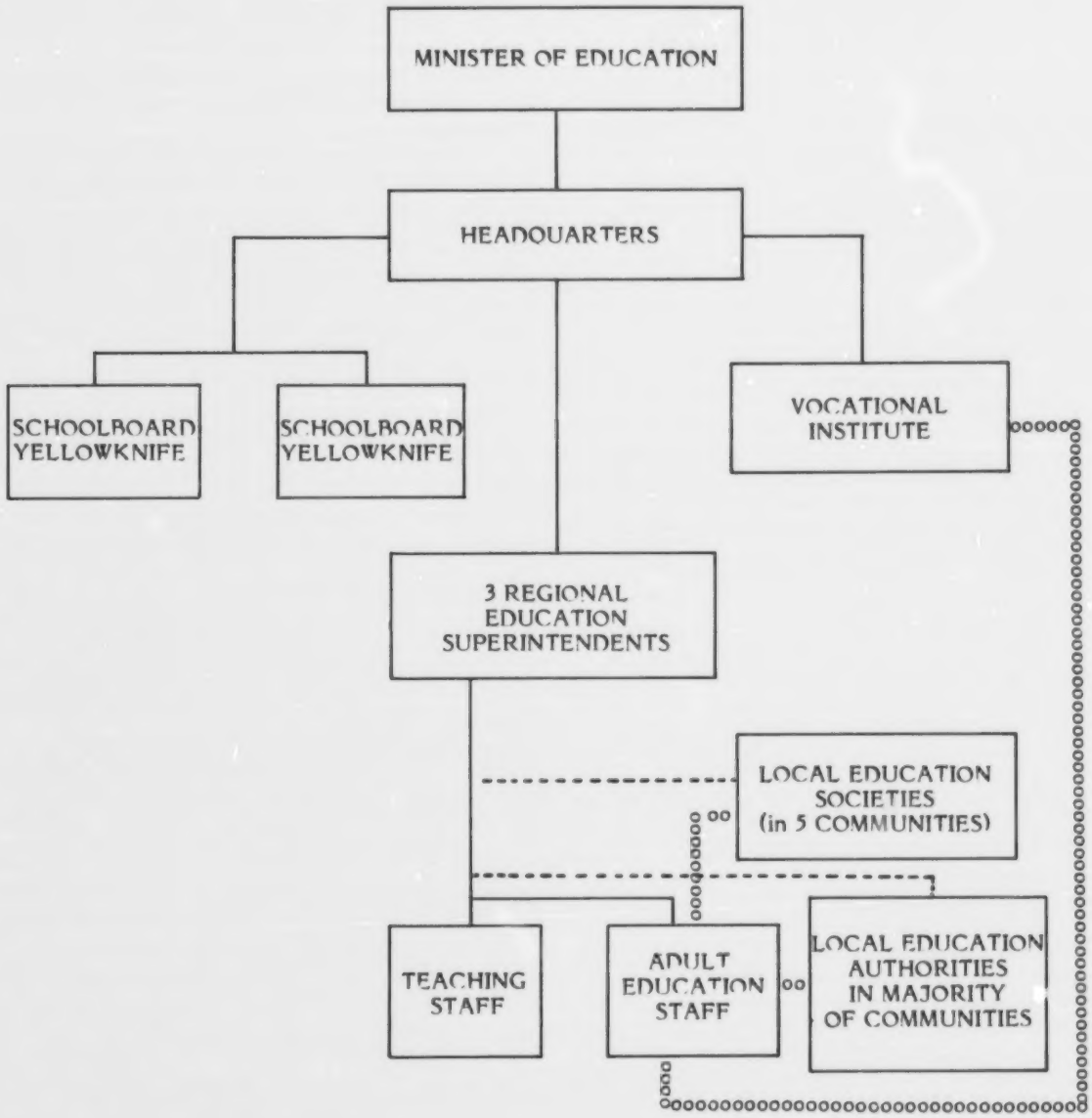
Mandate of the Special Committee on Education

The mandate that the Legislative Assembly bestowed in 1980 on five of their members, three of whom were native, was a particularly broad one. It was broad, both in scope and methodology. The Special Committee was charged with the responsibility to inquire into the problems and concerns of all areas of education; to review all legislative, policy and philosophy of the N.W.T. education system; to consult with the public, Local Education Authorities and interested groups throughout the Territories through the use of public hearings, meetings, oral and written submissions; and to initiate action research projects in order to experiment with new approaches to solve education problems.

They were also given specific direction to examine problems and concerns regarding: special problems of native students, language instruction, curriculum development, educational facilities, quality of education, grants and bursaries, special education, teacher training and continuing and secondary education.

In addition, the committee was required to present to the Assembly an interim report in the fall of 1981 and final report and recommendations in early 1982.

NORTHWEST TERRITORIES EDUCATION STRUCTURE IN 1980



Relationship

Reports to _____

Advises ----------

Liaison and consultation with oooooooooooooooo

The Consultation Process

Between January 1982 and March 1982 the Special Committee travelled to all parts of the Territories, holding 43 public hearings in a total of 34 communities. In almost all communities, the Special Committee was able to hold additional discussions with members of the Local Education Authorities and with the school staff. In all, testimony was heard from 1,500 witnesses and briefs received from over 30 individuals and groups.

In most of the communities visited, despite a lack of significant advance information or animation, there was considerable interest in the hearings demonstrated by large crowds and lengthy meetings that lasted long into the late evening or early morning hours.

In addition to these public meetings, two action research projects were initiated to complement the data gathered from verbal and written briefs, to experiment with potential solutions to existing educational problems, and to enhance local participation in education decisions. In response to the problem of inadequate information about the education system, an information strategy pilot project was set up in three communities. This pilot project involved: producing information kits for local education authority members; producing press kits for use by radio and television programmers; and publishing a 20-page quarterly newsletter initially for all the residents of each of the three communities, and then because it was so successful, for all residents of the N.W.T. It contained, in simple language and pictures, information on education issues, programs, and policy developments in the N.W.T.

In response to the problem of orientating southern teachers travelling north to teach, a film was produced that showed the responsibilities of native classroom assistants in order to heighten teachers' awareness of the teaching assistants' importance in the classroom, and to the importance of culturally appropriate pedagogy.

In addition, the research staff of the Committee analyzed data from the hearings and briefs, reviewed existing N.W.T. education programs and policies, interviewed educators and educational administrators from all parts of the north, and examined relevant educational models, structures, and programs developed elsewhere in the world.

The interim report of the Committee was circulated to all communities and schools in November 1981. It contained a summary and synthesis of all the problems and concerns raised in the public hearings and briefs. Reaction to this report was actively encouraged by the Special Committee.

Summary of Concerns

The transcripts of the public hearings showed graphically the deep concerns, considerable interest, striking perceptions and often great frustration that northern people felt about their education system. Even though opinions on many issues varied, there appeared many common concerns that were voiced virtually everywhere. The following is a summary of these concerns:

- a concern about the inadequate preparation of students for either a traditional or wage earning life;
- confusion as to what amount of native and English language instruction should be offered, and in what sequence;
- concern that skills at each grade level are not uniform in all schools throughout the Territories, and are not comparable to southern standards;
- concern about the large number of students who are chronically absent or drop out;
- concern about what appears to many parents as a lack of adequate discipline in schools;
- concern about the strain put on students who must leave their communities in order to continue their schooling after grade nine; and about the lack of direction, support, and counselling they receive in school residences;
- concern about the inadequate training of southern teachers for northern schools (since most of the teachers in N.W.T. are from southern Canada);
- concern about the lack of adequate training opportunities for adults, since the adult education program tends to have a low financial priority in government with virtually no legislative guarantee, and has usually been the first to experience government restraint;
- concern about the lack of information or understanding that most parents have about schools or the school system in their community;
- concern that the educational administrative structure and decision-making is too highly centralized in Yellowknife;
- concern that the centrally designed curriculum is difficult to implement in the communities and is often irrelevant as preparation for either a traditional or wage earning lifestyle.

Underlying these final three concerns was a clear desire to participate more fully in and exercise greater control over educational decisions that affected their communities, and their future.

Links with the Berger Inquiry

The work of the Special Committee bears much in common with the work of a better known northern public inquiry process in Canada that took place eight years before the Special Committee's mandate began - the work of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, or as it is better known, the Berger Commission.

In 1974, Justice Thomas Berger of the Provincial Court of Appeal of British Columbia was asked by the Government of Canada to examine the social, economic and environmental impact of a gas pipeline

in the Mackenzie Valley Region of the Northwest Territories and to recommend terms and conditions that should be imposed if the pipeline was to be built.

Although the Inquiry related specifically to the possible construction of a gas pipeline and energy corridor in the Mackenzie Valley, Berger recognized, after listening to northerners' concerns, that the real debate went much further, that it was a debate about the future of the north and its people. He saw that two distinct views were involved, on the one hand the view of the north as a frontier to be developed; on the other, a homeland to be nurtured and cherished.

The Special Committee benefited from Justice Berger's legacy for they used a similar method to gain an understanding of the people's problems and concerns, and they too shared a common insight of the north.

As for method, both used extensive public hearings. Berger visited 35 communities up and down the Mackenzie Valley, eventually hearing testimony from over 1,000 people. Like the Special Committee, Berger saw the public hearing process as crucial to the assessment of even the most technical data. As Berger wrote in his final report, "It was only with the testimony of people who lived day-to-day with the land that we felt a sound assessment could be made." Berger did not seek to impose any preconceived notion of how the hearings should be conducted. All members of each community were invited to speak, and his Inquiry stayed in each community, sometimes for up to four days of almost non-stop hearings, until everyone who wished to say something had been heard.

The parallels between the Berger Inquiry and the Special Committee's work go deeper than the method each used. Fundamentally the vision of development that lay at the base of the Special Committee's deliberations appears similar to the vision that Berger had constructed in 1977. For Berger concluded, after three years of study, that an appropriate concept of northern development must include a blend between a strong and enhanced traditional and renewable resource-based sector and a flexible, culturally-sensitive industrial sector. Berger firmly believed that the future of the north ought to be determined not only by southern ideas of frontier development, but also by the ideas of the people for whom the north was a homeland.

Berger and his Inquiry viewed the testimony that native people gave to his inquiry, not as a lament for a lost way of life, but rather as a plea for an opportunity to share their own future; not as an attempt to entrench their past, but a commitment to build on it.

Similarly, in 1982, the Special Committee saw their role as creating a more relevant education system in order to enable northerners to develop the skills and knowledge, not only to establish the new industrial frontier, but also to enhance and develop their traditional homeland.

To put both Inquiries into perspective, Berger's work set forth both a context and blueprint for northern development, in which specific types and a pace of development were recommended, and the Special Committee's work was to create an educational framework to best allow this type and pace of development to happen.

Recommendations of the Special Committee

The Special Committee published its Final Report in March 1982. Several thousand copies were printed and circulated widely throughout the N.W.T. Since much of the northern native cultures have a strong oral tradition, synoptic audio-tapes of the Final Report were prepared in two native languages and circulated to all native communities and organizations. Reaction to the report was encouraged from the general public, Local Education Authorities, teachers and students. There was considerable and detailed discussion of the Report in the N.W.T. Legislative Assembly in both the spring and fall 1982 sessions.

The Report called for a major revision of the structure, and creation of several new institutions within the N.W.T. education system. It recommended a system based on the principles of: greater regional and community control of education, increased flexibility and responsiveness to individuals' learning needs, and a commitment to lifelong learning. The notion of regional and community control was, for the Special Committee, an important and pivotal concept because the Committee strongly believed that it was at the Regional Schoolboard level, that education priorities, programs, curricula, language of instruction and schedules should be determined.

The Committee proposed a less centralized structure with a greater potential for local control through the creation of divisional schoolboards that would group together schools from several communities. They believed that these divisional schoolboards would allow schools to enhance their ability to develop curriculum appropriate to culturally distinct groupings. In addition, the Special Committee called for three new institutions: one for education planning and coordination; one related to educational research and curriculum development, and one responsible for adult training.

The Report, entitled Learning: Tradition and Change in the Northwest Territories, made 49 recommendations which are summarized below:

1. The creation of ten divisional schoolboards across the Northwest Territories, each with:
   - a minimum of 1,000 students;
   - responsibility for kindergarten to grade nine;
   - authority and funds to develop appropriate curriculum for their student population;
   - authority to determine the length of the school year;

- a schoolboard made up of one or more representatives from each local education authority in the schoolboard area;
- an adult educator employed in each community;
- a local Community Education Committee in each community with the right to determine the language of instruction in their school.
- authority and funds to develop native language and English as a second language programs.

2. The creation of a Secretariat for Learning with a mandate:
   - to assess the overall needs for learning in the Northwest Territories, in both the public and private sectors, including academic, technical, vocational and employment-oriented learning needs;
   - to plan, and priorize educational programs and institutional responses to these learning needs.
3. The creation of two Centres for Learning and Teaching, one in the eastern arctic, one in the west, with a mandate to:
   - develop appropriate curriculum for schoolboards on a contractual basis;
   - undertake education research and evaluation;
   - provide teacher training and orientation for schoolboards on a contractual basis.
4. The creation of an Arctic College with several campuses (some specialized) and an outreach capacity throughout the N.W.T., with a mandate to:
   - provide all education and training programs past grade nine including: adult basic education, pre-employment, employment-oriented, trades, technical, apprenticeship and diploma programs;
   - provide educational counselling and administrative assistance for all the above mentioned post-school programs.
5. More native teacher training programs, and improved orientation programs for southern teachers moving north to teach.
6. Greater resources and programs available to special needs students in their own communities (including individualized programming) based on a legislative right.
7. The creation of an adult post-school program with a basis in N.W.T. legislation.
8. An increased emphasis on adult academic upgrading and pre-vocational training.
9. Curriculum development as a priority activity at the local school and divisional schoolboard level.
10. Divisional schoolboards, Centres for Learning and Teaching, and the Arctic College to have the authority to set their own priorities and implementation schedules.

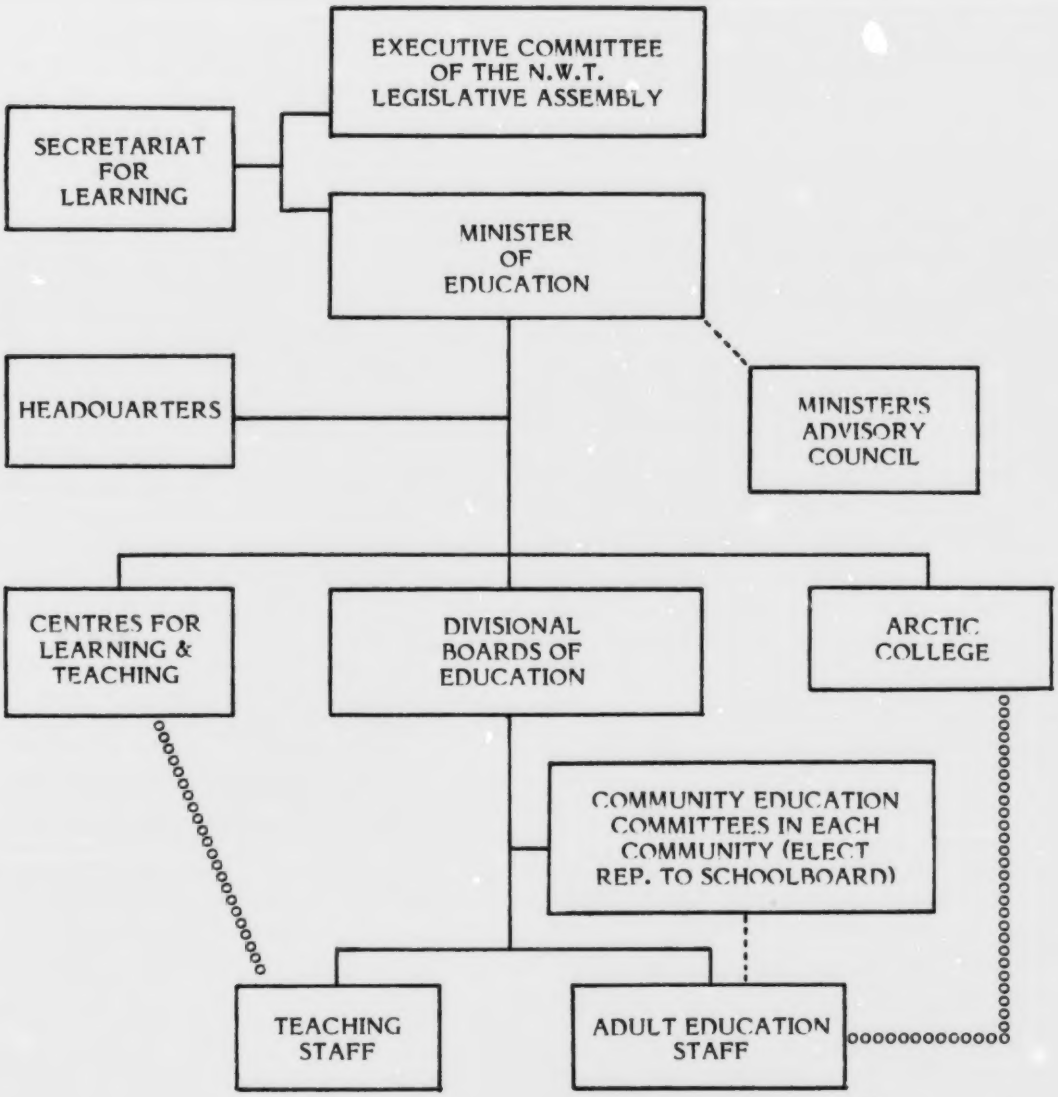
Implementation: A Sober Second Thought

One of the Special Committee's recommendations called for the creation of an Implementation Task Force to examine how and when their recommendations could be more effectively implemented. The N.W.T. Legislative Assembly officially created this Task Force in late 1982, made up of a cross-section of people including the Deputy Minister of the Department of Education, a member of Local Education Authority, an Adult Education Supervisor, and a former member of the Special Committee's research staff.

When the Task Force tabled its report in September 1983, it was clear that some of the Special Committee's recommendations had been deferred, or in some cases rejected as being too costly in a time of severe fiscal restraint. To summarize, the Implementation Task Force proposed:

- that the creation of ten divisional schoolboards be effected with more gradual devolution of authority and responsibility to communities;
- that the Secretariat for Learning concept be deferred, since training components of all departments had already been consolidated into a new branch of the Department of Advanced Education and Manpower in mid-1983;
- that the Centres for Learning and Teaching be deferred until the divisional schoolboards become operational and until the Arctic College is sufficiently functional to include the Centre as part of its operation;
- that public schooling from kindergarten to grade 12 continue to be the responsibility of the divisional schoolboards, and that the responsibility for grades 10-12 not be transferred to the Arctic College;
- that increased funding be available to develop and support programs - in the area of special education, adult and continuing education, and indigenous language programs.

NORTHWEST TERRITORIES EDUCATION STRUCTURE
PROPOSED BY THE SPECIAL COMMITTEE ON EDUCATION, 1982



Relationships

Reports to _____

Advises ----------

Liaison and consultation with oooooooooooooo

Impact

At the time of writing in early 1984, only a few of the recommendations proposed by the Special Committee in 1982 had been implemented, although amendments to the Education Ordinance are currently being drafted to include changes proposed by the Implementation Task Force.

After four years of study and considerable public debate, what was the overall impact of the Special Committee's work?

First, it is clear that the Special Committee's work should not be judged solely on immediate results. For the Special Committee's impact on the educational system and on the population's thinking about education will clearly be felt for some time to come.

One of the major achievements of the exercise appears to be that the public participation process generated a great deal of interest and greater awareness throughout the N.W.T. about the nature, methods and purpose of education, particularly amongst native people who had not previously had a major voice.

In addition, many educators feel that the process of change in the education system that had begun with the Ordinance of 1977, but had been occurring relatively slowly, was greatly accelerated by the Special Committee's work.

A long-term effect of the Committee's work is the firm commitment to an on-going process of public participation in educational decision-making through enhanced responsibility of the divisional schoolboards and community education committees.

On another level, the Special Committee's work resulted in a more rigorous and comprehensive planning and coordination of all adult training in N.W.T. with renewed emphasis on adult basic education, employment and pre-employment programs.

Also the concept of a territory-wide Arctic College, with its multidisciplinary role, although not yet fully implemented, is firmly implanted in the future agenda of Northern educational planners.

The question remains, however, whether the Special Committee's recommendations go to the heart of the question raised during the Inquiry; that is, what is an appropriate education system that can effectively integrate learning for both traditional pursuits and wage employment? What does it look like? How does it operate?

Some feel that this was one of the major limitations of the Committee's proposals, since the Committee left the responsibility for the solution to this problem squarely in the hands of the proposed divisional schoolboards, without any suggestions as to possible options regarding content, methodology or standards. Some Special Committee members, on the other hand, felt it would have been presumptuous to have recommended to each different native cultural group in the Territories what constituted culturally appropriate education.

Even though divisional schoolboards and local education authorities were to be given much greater authority to set policy, plan and run programs under the proposed plan, the Special Committee's report payed little attention to the kind of technical support, training and capacity building that could be provided to these community bodies.

Nowhere in the Committee's Report is there a reference to the use of distance education. In a region as vast as the Northwest Territories, where distances are great, populations are small and travel expensive, it seems short-sighted not to have examined the potential application of a variety of distance education technologies, or to have considered their bearing on the types of educational structures to be created.

Nevertheless, despite its limitations, the Special Committee's Report was a bold attempt to reconsider its educational mission and method. Perhaps its major and most lasting effect will be to give the tools for educational control back to the community, and back to the people who have, in the final analysis, the most at stake in the decisions about learning for both tradition and change.

FOOTNOTES

1. The research and preparation of this case study has made possible through financial support from the Canadian Commission for Unesco. The sources of data for this case study included: interviews with members and staff of the Special Committee on Education, Northwest Territorial Government officials, Local Education Authority members and elected officials representing the Northwest Territories Teachers' Association. In addition, a review of existing literature was carried out, and is detailed in the accompanying bibliography.

2. Government of the Northwest Territories Department of Education, Survey of Education, 1972.

BIBLIOGRAPHY

1. Berger, T. Northern Frontier: Northern Homeland, A Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Vol. I and II

2. Government of the N.W.T., Statistics Quarterly, Vol. 5, No. 3, Yellowknife, 1983

3. Northwest Territories Legislative Assembly: Special Committee on Education: Education in the N.W.T., Interim Report, Yellowknife, 1981

4. ---------- Learning: Tradition and Change in the Northwest Territories, Yellowknife, 1982

5. ---------- Minutes of the Public Hearings of the Special Committee on Education, Yellowknife, 1981

6. ---------- Report of the Task Force on Implementation of the Special Committee on Education, Yellowknife, 1983

ADULT PARTICIPATION IN DRAFTING A COMPREHENSIVE ADULT EDUCATION POLICY

An Account of the
Work of the Commission of Inquiry on the
Vocational Training and Sociocultural Education of
Adults in the Province of Quebec

Pierre Hamel
Professor, Urban Studies Institute
University of Montreal

Francine Senécal
Institut canadien d'éducation des adultes
Montreal, Canada

CONTENTS

1	Introduction	29
2	Participation: Current Implications	29
	2.1 Participation and democracy	29
	2.2 Government and participation in Quebec	31
3	Background to the Creation of the "Commission d'étude sur la formation des adultes" (CEFA)	32
4	The Work of the "Commission d'étude sur la formation des adultes"	33
	4.1 Regional consultations	33
	4.2 Provincial symposium	35
5	Impact of the Consultations	36
	5.1 Impact on the CEFA project	36
	5.2 Impact on the groups and adults consulted	36
6	Conclusion	37
Footnotes		39
Appendix I	Order in Council	41
Appendix II	Commission Guidelines	43
Appendix III	Regional Meetings	45
Appendix IV	Regional Liaison Officer - Description of Duties	47

ADULT PARTICIPATION IN DRAFTING A COMPREHENSIVE ADULT EDUCATION POLICY

1 INTRODUCTION

The implications of participation are necessarily determined by the context in which it occurs. In the case of adult education in Quebec and, more specifically, the development of an adult education policy within the framework of the Commission d'étude sur la formation professionnelle et socioculturelle des adultes (CEFA) (the Commission of Inquiry on the Vocational Training and Sociocultural Education of Adults), it should not be forgotten that the project was undertaken at a time of crisis, when the relationships between government and society had to be rethought, and that a certain number of decisions and challenges in regard to development had to be clarified. To meet its objectives, the Commission relied primarily on the adults concerned and sought to give them the opportunity to be heard throughout its proceedings. In fact, one of the goals of the Commission was to establish an unofficial community authority in matters of adult education. Hence, the Commission understood its terms of reference as requiring broad democratic consultations that would give adults the opportunity to express their expectations and needs with respect to training and education.

It is from this standpoint that the Commission's work is especially innovative and worthwhile studying. It shows us that it is possible to conduct an experiment in community participation within a policy development process.

In the early 1980s, we became accustomed to hearing the Parti-Québécois government talk of change, crisis and new technologies. In this context, the subject of adult education takes on special significance. People seem ready to accept a less pervasive welfare state and are considering taking part in what is called by some "the new world economic order", but these transformations require both changes in attitude and new skills in almost all areas of activity. In this respect, adult education is now conditioned by the readjustments stemming from the reorganization of systems of production and social reproduction. Adult education is no longer just a way of occupying one's free time or periods of idleness; rather, it is becoming a means of triggering innovation and creativity and promoting, for an ever-increasing number of groups, a learning situation tailored to their specific needs.

It is clear that in this context the question of participation in the development of an adult education policy exceeds the boundaries of education proper; economic and political considerations are also involved.

In the following pages we will present a number of considerations on the current implications of participation; a brief background on the creation of the Commission; details of the principal stages of its activities; and, finally, the impact -- and the limitations -- of participation and consultation.

2 PARTICIPATION: CURRENT IMPLICATIONS

2.1 Participation and democracy

The crisis that Western society and its governments have been experiencing since the end of the 1970s has been accompanied by renewal in a certain number of areas. The models, methods and certainties that prevailed just a few years ago are inadequate to the newly developing conditions affecting both management of public affairs and the sphere of collective action. Some speak of transition, others of an unstable environment. In any event, it is obvious that these upheavals have direct repercussions in the political realm. In addition to voter disinterest in strictly political matters shown by the public attitude toward political party debate, there is also a certain disaffection manifested in an increasingly widespread reduction in the rate of participation in institutions which were the chief places for developing a social consensus and for political mediation within society. This phenomenon has interested various thinkers. One of them, Gilles Lipovetsky, has provided a stimulating account of the phenomenon of political disaffection, which has its counterpart in the rise of individualism and the appearance of a real "personalization process" based on hedonistic and narcissistic values, in particular, seduction:

> ... seduction, in the sense in which the personalization process reduces rigid and coercive frameworks, and works surreptiously in the name of individuality, personal welfare, freedom and self-interest.[1]

In this way, individuals seem increasingly justified in according more importance to their own desires and in giving them priority over collective projects. This phenomenon, at the centre of post-modern culture according to Lipovetsky, leads us to re-examine the content of the political crisis and consequently the role that participation can play in it.

A look at alternative movements, which have contributed to a renewal of democracy[2] over the past few years, shows that they have emphasized the extent to which the expansion of the role of government within society has threatened democratic life. The experience of Western societies over the past thirty years has demonstrated that government control goes hand in hand with the creation of a bureaucracy with prerogatives and extensive powers transcending political authority itself. As a result, the places in which social consensus develops have become less numerous -- the rules and standards governing them have tended to fit into this bureaucratic mold.

To speak of a political crisis at this time is above all to focus attention on the political aspect of democracy, which is menaced by the influence of government bureaucracy on society.[3] In this context, participation is still a key factor. There is no other way to counterbalance and reduce governmental control and the extension of bureaucratic powers than through the active participation of citizens at all levels of political activity, as in all other areas of endeavour. The concept of participation, like all heuristic concepts in the social sciences, is the product of a development replete with equivocations. René Lourau has quite rightly pointed out one of these ambiguities: at times the term participation implies reform dominance-regeneration, at other times, emancipation.

> The term "participation" covers, without distinguishing between them, two types of social demands: one from the ruling powers and the prevailing ideology, the other from the classes of society seeking power. Under the guise of a single strategy belonging to the whole of society taken as a community, the concept in fact implies two strategies. The one seeks to maintain and improve the existing order, the other seeks a share in, or the conquest of, the power by the classes of society that are excluded from it.[4]

This ambiguity may be resolved by situating the concept in relation to the context in which it is used and the persons involved. However, the concept is also polysemous, and some thinkers have tried to shed light on it by specifying the extent and intensity of the active role played by citizens. Albert Meister, for example, distinguishes between five types of participation according to the type of sociological integration of the person in question. He describes the five types as follows:[5]

1. de facto (involuntary); for example, being a member of a family;
2. spontaneous, within changing groups, as in the case of neighbourhoods;
3. voluntary, within groups that form specific organizations;
4. obligatory, because imposed by outside agents such as the government (the example given is that of conscription),
5. elicited, which is also the result of outside agents; however, in this case the individual is invited to participte.

Meister's distinctions can be used to specify the nature or level of participation with which we are concerned in the present study. The consultation carried out by the Commission involved two types of participation. On the one hand, the participation was voluntary, to the extent that community education groups were there on their own initiative, taking the opportunity offered by the CEFA consultation to deepen their own understanding of education and training. On the other hand, the participation was elicited, since in the final analysis the Commission was responsible for preparing and carrying out the consultation. These are the ambiguities that Lourau warned us about. This particular ambiguity, however, is not neatly divided between these two types of participation. As a rule, it is still present in a confused way at each level. For example, in spite of the control of individual groups over their own organizations, voluntary participation can very easily become a project of self-regulation through an extension of the "government-controlled society", in other words, an organization of social relationships or, more simply, of everyday life consistent with bureaucratic aims. Conversely, in some cases elicited participation can give groups a sufficient amount of manoeuvrability to insist on their prerogatives and to state their priorities. In either case, it will be the degree of autonomy enjoyed by the individual groups that will allow us to evaluate and separate the "emancipation" aspect of participation from the "reformist" aspect. More directly, the question remains to what extent the process of participation set in motion encourages or contributes to development of the autonomy of the various groups.

Obviously, the concept of autonomy is itself ambiguous. We could, in fact, uncover the same ambiguities as those found in the concept of participation. The advantage, however, is that "autonomy" provides an approach that enables us to take into account the context of the current political crisis mentioned above, as well as the factors involved in considering the rise of individualism in relation to a renewal -- an extension -- of democracy. In other words, the demands for autonomy made especially by alternative movements constitute a new given in the political arena. In a variety of forms, for example direct democracy, self-management and community control, these movements are developing means of participation that take into account individual differences. In this way, individual agents play a concrete role in the projects in which they participate, instead of relying on a vanguard or on historical destiny. According to Geneviève Decrop,

> In getting involved in a project of which he is partially or totally the creator, and for which he is responsible, the person seeking autonomy renounces great abstract solidarities . . . and rediscovers more limited, yet very concrete, solidarities, bringing into play interests that are primarily his own. In short, in taking part in an autonomous activity, the individual is both actor and subject, face to face with himself and others, assuming responsibility. This responsibility prevents him from constantly blaming abstract entities (the system or the State) for his own shortcomings and inabilities.[6]

Thus is it clear that the concept of participation has to do with openness and lays stress on one of the principal dimensions of any democratic society, that of freedom. However, it requires a new philosophy of equality and social solidarity.

2.2 Government and participation in Quebec

Given the preceding remarks, in order to understand the current implications of participation it would be useful to say a word or two about the context in which this phenomenon has evolved. It is a context characterized first by the rapid and concentrated rise of the welfare state at the beginning of the 1960s and second, at the end of the 1970s, by a timid questioning of the extension of government control in order to define a new modus vivendi in an environment that was no longer able to accept, let alone support, the version originally developed.

Before becoming a demand of local groups, citizens committees and voluntary associations, participation was invoked by the Quebec government at the beginning of the 1960s as a strategy for modernizing Quebec society. The technocrats counted on participation as a central feature of a "learning strategy"[7] with respect to a planning process of which the objective was to accelerate industrialization and bring urbanization under control. This coincided with the rise of the French-Canadian middle class,[8] which saw in the machinery of government at the provincial level both an outlet and a springboard for its aspirations. It also coincided with production and mass consumption requirements that the Duplessis ideology of the 1940s and 1950s had not satisfied . . . quite the contrary.[9]

In this context, the goal of participation as it was used in various projects and reforms conducted by the technocrats and involving education, social affairs and regional development, was to facilitate the assimilation of a certain number of modernistic values, such as education, mobility, productivity and government control, by the urbanized classes of society. These values spread throughout Quebec society during the 1960s. Thus, participation was used at the beginning of this decade as an effective means of social integration, in other words, for developing a consensus on the values shared by advanced capitalist societies. This change represented a break with a certain rural outlook that was prevalent in Quebec in the 1950s.

At the end of the 1970s, with the government and society substantially modernized, the technocratic or government call for participation could not have the same meaning that it had in the 1960s. Although the government's call was more diffuse, the voluntary associations viewed it with more suspicion. It was no longer a case of participation at any price. Community participants demanded from public institutions various guarantees, more information about projects, and direct consultation on the actual participation mechanisms established.

This cautious attitude did not, however, lead public institutions to shelve the idea of participation. Unlike the situation at the beginning of the 1960s, the challenge was no longer to get the population to accept the conditions of expansion but rather to learn how to manage the consequences of the recession. Thus, the concept of participation was used in a different context, involving quite different values. Since the end of the 1970s, participation has been harnessed to themes such as decentralization, co-operation and community control. Faced with the rise in unemployment and the increased costs of social programs, government managers are devising solutions based on community experiences of recent years. It seems, in fact, that the virtues of volunteer organizations and fundamental solidarities have been rediscovered.[10] Not only does it cost less to give volunteers the task of running a certain number of social programs, for example the literacy programs, home care for the elderly, and community radio systems, but it also provides the occasion for inexpensive job creation. In some cases, volunteers are responsible for supervising the unemployed -- young people, "de-skilled" intellectuals -- for whom the government provides temporary employment in community organizations. This single policy simultaneously reduces the cost of social programs and creates jobs.

Naturally, the impact of such a trend remains to be determined. Moreover, this trend has to be related to several other factors such as the tendency toward decentralization at all levels of government, administrative devolution or the recent regionalization reform, which transferred responsibilities and powers to local authorities.

In this context, the recent calls for participation, and above all the setting up of participation mechanisms within the framework of government projects, represent a quite different approach from that which resulted in the modernization of Quebec society and government.

As in the case of all other Western governments that have had to readjust and redefine their role in light of the recession and the "crisis", government in Quebec, in particular the provincial government, tried to adapt while preserving the basis upon which its legitimacy rested in the past. However, it has become more and more evident to the majority of observers[11] that the social consensus still in existence just a few years ago has completely

disappeared. This is especially true with respect to the mechanisms of redistribution, through which government assumed its role of social manager. On the one hand, the middle class has withdrawn into itself by trying to reduce its contribution to the collective effort. On the other hand, large companies have put pressure on public authorities to increase their grants as well as to reduce the budget deficit of government through cutbacks in social spending.

Henceforth, participation "elicited" by government, although not necessarily suspect, has to be interpreted in light of the crisis of legitimacy affecting the welfare state since the end of the 1970s. Who will benefit from the readjustments that are taking shape? Or conversely, which groups or classes of society will pay the costs of these changes? And what direction will they take? If the crisis of the welfare state requires a redefinition of the relationships between government and society, is there a way in which it can be done without detriment to the working classes and without an increase in government bureaucracy and the control it has on the whole of society?

If these questions lead us to reflect on a different concept, and hence a different philosophy, of social justice, compared with the one used to spearhead the expansion of the welfare state, they also lead to a discussion of the meaning, conditions, and direction of collective action. This ties in with the questions at the beginning of this study on the scope of participation within the perspective of a renewal of democracy. What is basically at issue here is to ensure that voluntary associations will be able to

a) state their priorities and
b) benefit from the conditions and means required to carry them out.

This does not mean, however, that these associations should not have the chance to contribute to the development of significant collective choices and projects for society. On the contrary, it seems desirable to us that they should be able to do so, on the basis of the principle of autonomy. This autonomy should be open both to individual freedoms, that is, the various differences that constitute individuality, and to the perspectives implied by the idea of collectivity.

If the preceding remarks touch upon the area of normative claims, it is for purpose of a shortcut to the presentation of the approach and context within which it now seems that popular participation must be considered if its real implications are to be grasped.

As a result of the rise of the welfare state, the bureaucracy took charge of political mediation in an increasingly mechanical fashion, by organizing the problems, if not everyday life itself, in order to impose "effective" solutions. The current crisis has offered the opportunity to rediscover the qualities of volunteer work, community life, co-operation and so forth. Indeed, these have always been at least implied in the concept of participation. To what extent, however, will this renewed interest on the part of government, and in particular its bureaucracy, in the various types of action and organization within society benefit the members of voluntary associations and their organizations?

In order to begin to answer this question, let us now evaluate the effective scope of the call for participation made by the CEFA, by examining its consultative process and referring to the principle of autonomy discussed above. We must also, however, try to analyze the extent to which the Commission recognized and respected in fact, not just in words, the autonomy of the groups and individuals consulted.

3 BACKGROUND TO THE CREATION OF THE CEFA

Education has been a major political and economic issue for the government of Quebec since the beginning of the 1960s. During the Quiet Revolution, education was seen as one of the primary factors in accomplishing the objectives of modernization and accelerated development sought by various governments and the rising elites. It was in this context that educational reform was undertaken to enable academic structures to meet the new demands of the economy. A public adult education system was also established to prepare adults in Quebec to meet the changing needs of the work place and make them more mobile.

In the present decade, which may be described as the "post-modern" period, education and training still represent one of the central issues for Western countries. Workers are ill-prepared to meet the challenges posed by the technological revolution. Moreover, technological changes, including computerization, not only threaten people's jobs but also exclude young people, women without training, "de-skilled" workers and so forth, from the workplace. These general considerations lead us to the specific context of the creation of the Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA).

From the beginning of the 1970s, the principles and theories of continuing education gave rise to various educational structures and services for adults at all levels of the public school system. School boards and CEGEPs created adult education services, and universities established faculties of continuing education. Not only vocational training but also sociocultural and general education programs were offered at all levels. From 1965 and through the 1970s, services and training programs for adults increased considerably in number.

The number of adult course registrations with the school boards increased from 144,000 in 1965-66 to 294,000 in 1967-68. Since then, the increase has been constant but more gradual (326,000 in 1973-74). The increase in the number of adult students in the CEGEPs has been even more pronounced, rising from 8,000 to 32,000 between

1967-78 and 1970-73, - a 40% increase. At the university level registration in credit courses in the various adult education services rose from 31,000 in 1971 to 44,000 in 1974-75.[12]

This rapid growth in experience within the public and quasi-public sectors, although commendable in principle, was in practice pursued in rather anarchical fashion. The adult education sector soon became such a tangle that with the exception perhaps of certain specialists and professionals, very few people, and certainly not the adult students, were able to find their bearings within the system. Students were faced with questions about which service offered what courses, and about their eligibility for particular programs. Admission criteria varied from one program to the next; so did the priorities, which left one wondering who set them and on what basis. It was this chaotic situation that led various people working in the field of adult education to seek ways of resolving these problems. A first conclusion was quickly drawn: there was no overall adult education policy to co-ordinate the programs offered or establish development and financing priorities.

Notwithstanding all the promises and political speeches since the mid-1960s, the political will to create a genuinely coherent policy for this area of education was not sufficiently strong.

The victory of the Parti Québécois in 1976 would allow those interested in adult education in the public sector, the unions and the community, to exercise sufficient pressure to convince the government to create the CEFA in 1981. Obviously, the government's action was not completely disinterested. In its desire for sovereignty, the government was open to any demands based on the need for greater autonomy for Quebec in relation to the federal government. In the case of adult education, federal financing at the level of more than 80 per cent presented a problem, since education is constitutionally within provincial jurisdiction. It goes without saying that federal financing imposes priorities and restraints, which, at the time, were far more politically acceptable to the Quebec government. In creating a Commission, the government of Quebec hoped to see it conclude, among other things, that it was economically and politically necessary to recover the federal funds used for adult education. In the minds of those involved in adult education, an overall policy would not only resolve the problems arising from the chaotic administrative situation but also demonstrate once and for all the relevance, originality, legitimacy and uniqueness of this field of education. The recognition of these characteristics could mean an increase in the budget resources allocated to adult education. In general, we can make our own a Laval University analysis showing that the objectives in mind when the decision was made to create a commission of inquiry were all-encompassing, specific and unstated. The all-encompassing nature of the objectives was the result of a desire to repatriate and restructure a key area of education in Quebec within a nationalist perspective. The specific character of the objectives focussed on the need to

a) lead adult education out of the indescribable confusion it was in
b) create the conditions for equal access to adult education based on social and democratic principles
c) place adult education within a socio-economic perspective, by creating conditions favourable for adult education as well as for the economic development of Quebec.[13]

4 THE WORK OF THE "COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA FORMATION DES ADULTES"

The process of consultation undertaken by the Commission took the form of two major activities: the regional meetings and the provincial symposium. This section deals with the objectives set and the results obtained.

In January 1981, the Quebec government issued the Order in Council[14] creating the Commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle des adultes. The mandate of this commission was to report on training offered to adults at the secondary, college and university levels, teacher training, the division of departmental and institutional responsibilities, and informal education. To accomplish this, eight adult-education practitioners, representing unions, business and public and quasi-public institutions, would sit as commissioners with the task of developing a draft policy on adult education.

Right from the start, as the Chairperson of the Commission, Mrs. Michèle Jean, pointed out, "Quebec society expressed its determination to work closely with it in preparing this policy."[15] This determination on the part of those interested in adult education to co-operate actively with the Commission fitted in with the wishes of the commissioners. The latter wanted to get the maximum number of people, individually or in groups, involved in the development of a policy of fundamental importance to them.

4.1 Regional consultations

The Commission made it its business to give adults the chance to speak and to get them involved as actively as possible in its proceedings. Faithful to their conception of education, the commissioners decided to break with the traditional models of commissions of inquiry working in isolation, and turned the work of the CEFA into a vast process of community education allowing actual users to assume a real role in adult education. In this respect, Michèle Jean underscored the fact that

> In spite of the obstacles and pitfalls of which it was well aware, the Commission decided to take a chance on public participation and to have adults from all sectors work closely with it by inviting them to participate in the debate on adult education.
>
> One of its obstacles was to make participation by adults at each stage of the definition of their educative process one of the guidelines of its policy.[16]

To accomplish this, the Commission set up a structure that would permit participation by adults in remote regions of the province, giving those active in educational organizations, as well as individuals, the chance to be heard. Thus the objectives of the Commission were

> to get groups and individuals, even those least organized, to participate in the decision-making process of the Commission.[17]

Furthermore,

> The Commission wanted to be open to the various types of people involved in adult education work. Its principal orientation, its fundamental preoccupation, was to get the opinion of those outside the structures, not just of "those who define the needs". Besides the traditional briefs, the Commission wanted to hear about undocumented reflections, hopes and accomplishments, which could be the course of creativity and innovation reflecting regional differences. It thus wanted to decentralize the consultative process and make it more dynamic.[18]

Given these objectives, the Commission set up a non-traditional structure for consultation that included two major components: regional meetings and a provincial symposium. In order to ensure the widest participation by interested adults, the Commission published a brochure containing its ten priorities or guidelines[19] to inform them about the Commission's basic orientation. This document, distributed throughout Quebec, was the first step in the process and represented an invitation to adults to get ready to present their ideas on adult education during the regional meeting.

Nineteen regional meetings were held during October, November and December 1980.[20] Briefs from academic institutions, adult education administrators, independent agencies, teachers of adults, and users were presented and discussed. The purpose of these meetings was to provide the commissioners with the opportunity to get an idea of the needs and expectations of adults living in various situations and environments, to identify regional differences and their impact on educational needs and to ensure direct contact with the groups and adults concerned with adult education. Considerable energies were devoted to organizing these regional researchers and liaison officers to ensure real participation.[21] Obviously, it could not be expected that people with little education who were not organized in groups would spontaneously participate in such meetings. What could be done to encourage the participation of semi-skilled or "de-skilled" workers, women, young people, the illiterate, or people from various ethnic groups? To hope to reach these adults without offering them any resources or technical and human support would have been altogether deceptive. The Commission decided, therefore, to seek out people's reactions and to get a clear expression of the training needs of various adult groups. To accomplish this, it was decided that a team of liaison officers would be hired. Their role[22] was to inform groups and institutions about the Commission's procedures and to assist and act as resource persons for certain prospective participants who might express particular needs or viewpoints or present innovative and non-traditional training experiences. There are few examples of public institutions offering the resources, means and equipment necessary for maximum participation of the population. This was one of the most innovative aspects of the procedure set up by the Commission. The chairperson, Michèle Jean, has pointed out one of the positive results of the "field work" of the liaison officers:

> . . . they soon discovered that most people thought that only academic institutions were to be called upon by the Commission. The image of adult education in Quebec had become so academic that those involved in community education, those working in companies and those from local health services did not feel that it had anything to do with them, despite the announcements asking them to meet with the Commission.[23]

The regional meetings owed their success to the use of liaison officers. Representatives of every type of organization presented briefs and took part in workshop discussions alongside those participating on an individual basis but representing groups the Commission wanted to reach (for example, young people, the unemployed, underskilled workers and housewives). In all, 5,259 people participated in the regional meetings, and more than 600 briefs or similar documents were presented before the Commission.[24] It might of course be wondered what real weight people participating on an individual basis had. In general, it seems to us that people who are not part of an organization have difficulty actively participating in commissions of inquiry. Would meetings solely for "non-organized" adults have permitted greater participation on their part? Unfortunately, this question cannot be answered in the present study, but it deserves further consideration.

In spite of everything, it must be emphasized that efforts were made to encourage people to participate on an individual basis, and it seems that the regional meetings did enable the Commission to reach individual adults and to discover the difficulties or expectations of the ordinary members of certain provincial organizations. The Commission gave many

union members the chance to express their ideas on what education is or should be, and sometimes these views were contrary to the positions of their local or provincial union. Some teachers of adults also presented their problems on the provincial as well as the local level. The only ones who did not participate very much were the representatives of business and industry, who thought that these meetings were not very conducive to genuine open discussions. To fill in the gaps left by their lack of participation, the Commission decided to organize a few meetings specifically for them.

In general, it seems that the regional meetings demonstrated the following:

> Education is not necessarily seen in terms of courses but as a means of solving problems, improving the quality of life and participating in the development of one's environment. It becomes a tool for better understanding of the conditions in one's region. In this context, users clearly expressed the desire to be involved in the development of a policy on adult education. Besides demanding participation in the development of programs and course content, they also wanted a simplification of the structures as well as co-operation between various decision-making levels.[25]

4.2 The provincial symposium

The suggestions, comments, remarks and criticisms expressed during the regional meetings were synthesized for the publication of a working document entitled L'éducation des adultes au Québec - Hypothèses de solutions. Besides this synthesis, the text contained a number of proposals or hypotheses to be discussed or modified, if necessary. It should be noted that the Commission's approach provided for a provincial symposium in addition to the regional meetings. The purpose of this symposium was to allow discussion and comparison of the various hypotheses resulting from the hearings, within the context of the work already accomplished.

The document containing the hypotheses submitted for discussion included a synthesis of users' comments on the problems inherent in the policies and standards and in the training offered within the adult education system. For example, the text points out the numerous difficulties due to the chaotic administrative situation. In particular, the CEFA document underscores the problems of administrative complexity, the inflexible timetables, the excessive number of administrators with whom the student has to deal, and the discrimination which occurs when determining a candidate's eligibility for certain programs. Besides including users' comments, the document expressed viewpoints from workers, the academic world, and from social, cultural and political organizations. The Commission itself also proposed hypothetical solutions for discussion during the symposium; these dealt with the decompartmentalization of training, program co-ordination, worker training, education and its social ramifications, distance education, teachers of adults, and the financing of adult education.

The provincial symposium was held in the spring of 1980, and more than 400 people were invited. They represented all the groups that took part in the regional consultation. The principal objective of this one-day meeting was to "test the respective positions of the participants and identify the political foundations of each of the hypotheses by encouraging a wider debate."[26] During the workshops, the participants had the opportunity to react to the proposals contained in the document, but they were also required to establish points of consensus and disagreement by the end of their discussions. It seems that this procedure made the participants aware of the difficulty involved in the development of any policy. In this respect, the chairperson of the Commission pointed out:

> "it was necessary for each and every participant, after debating the Commission's proposals, to suggest necessary changes or make new proposals. In education, this step is always the most difficult, since it is often easier to denounce everything than to suggest an alternative".[27]

In fact, by providing a forum in which differences and agreements could be expressed, this symposium allowed participants to grasp the issues of the debate on adult education, thereby making it an educational experience.

By the end of this meeting, the commissioners were left with transformed or refined proposals that genuinely reflected the aspirations and expectations of the adults. The next step was to prepare a final report proposing an overall policy - something long awaited in adult education.

What conclusions can be drawn about this process of consultation? First of all, it should be recognized that it involved a non-traditional approach, since the institution that initiated the process supplied the tools and resources necessary for effective participation. The liaison officers performed an essential role in explaining the objectives of the Commission and especially in identifying innovative training experiences and getting people to participate in the proceedings of the CEFA.

Secondly, the importance given the regions also indicated a desire to take into account the specific needs felt by adults living in different surroundings and circumstances. Lastly, the priority given adults who were not members of any organizations signified a genuine willingness to go beyond the ready-made comments and demands of various organizations, in order to listen to the grass roots, to individual adults with concrete, everyday problems in their work or spare time. However, it might have been more interesting to convene these "non-organized" adults to meetings specifically designed for them. Their numbers would probably have been greater and their participation more active, since they would not have been confronted by academic or training

professionals. The inability of the Commission to get the business world to participate in the provincial or regional meetings presented a difficulty, since it prevented the population in general, and the participants in the CEFA meetings in particular, from becoming acquainted with the views and positions of business and industry. Yet adult education reform is in fact of vital importance to business and industry, since it affects, among other things, vocational training. Perhaps public discussion of their positions would not have changed their minds, but it might have started a public information campaign aimed at achieving something of a counterbalance.

5 IMPACT OF THE CONSULTATIONS

5.1 Impact on the CEFA project

Did the extensive consultation have any effect on the development of an adult education policy proposal? This question may seem surprising at this stage of our study, but previous experience indicates that this type of action initiated by public institutions has not proved very conclusive in Quebec. In general, governments have used the principles of participation to create a smoke screen to obscure the all too clearly expressed expectations of various groups and individuals. However, in the case of the CEFA we can affirm that the overall policy submitted to the government reflected a substantial number of recommendations and proposals formulated during the provincial or regional meetings. One of the commissioners noted[28] that part of their role in preparing the final report after the consultations was to ensure that the comments made were retained in the development of the policy. In this regard, it should be noted that the major reactions of the organizations promoting adult education were, all things considered, relatively positive with respect to the CEFA policy proposal.[29] When the report was published, the ICEA noted

> This report breaks with all the counter-reform measures and decline scenarios coming from the provincial and federal governments and opts for development and democratization. It stresses development of human potential, the fight against inequalities in education, and the need to give priority to social groups subject to discrimination and raise the general level of qualifications. It also favours the universal right to education, control by adults of their training at work as well as in school, changes in methods and increased support for voluntary organizations (community groups and unions).
>
> This clear call for continuing education as a tool for individual and collective development, and for making this tool accessible to all, deserves our full support.[30]

5.2 Impact on the groups and adults consulted

What effects did the consultations have on the participating groups? Generally speaking, we can affirm that they made a significant number of adults and groups, both in independent and institutional organizations, aware of the reality of adult education. The consultations provided an opportunity to debate in public the merits of various policies concerning this area of education. The numerous difficulties and problems faced by users, teachers and independent organizations were also made known to the public.

Besides making groups more aware of the situation, the consultations also provided an opportunity for co-operation and exchanges of views. The most significant example is the creation of a provincial coalition for an adult education policy. After the final report was submitted, a coalition was formed with the help of the ICEA in order to denounce the government cutbacks in adult education and to demand implementation of the CEFA recommendations. This coalition, made up of community groups, unions, women's organizations and public school teachers' associations, issued an adult education policy manifesto in 1983. It responded to the policy statement on adult education introduced by the Quebec government in February 1984, and is currently monitoring its application. Even though the Commission fostered co-operation among various groups, it should not be forgotten that their position is still precarious. The Commission did not really attain its objective of enabling the various groups to strengthen their position with the government. A community adult education authority has not yet been established.

6 CONCLUSION

The consultation structures set up by the CEFA permitted broad and active participation by citizens and organized groups in the development of a draft adult education policy. As was pointed out before, the commissioners made use of various means of allowing input by organized groups. These groups were invited to present briefs, to express their views during the regional meetings, and to participate in the provincial symposium in order to define the policy hypotheses. Special efforts were also made to reach individuals. The ICEA was asked to produce a pamphlet[31] summarizing the main objectives and orientation of the CEFA. Several thousand copies of this pamphlet were distributed throughout Quebec, thereby giving people the opportunity to learn about the work of the CEFA, to understand more fully adult education issues, and to participate in the regional consultations.

In their dealings with individuals as well as with organized groups, the commissioners tried to take into account the principle of autonomy by respecting their particular characteristics. Thus there was no attempt to group them by districts or to impose on them a type of representation that could have hindered their participation.

In spite of all these positive aspects, found all too frequently in government commissions, there were still certain limitations. For example, insufficient financial resources were made available to the groups to allow them to develop their options. Certainly, the distribution of funds to the independent organizations, as it is not current practice, represented an achievement for this type of commission. The sums of money granted, in spite of the constraints, were, in fact relatively large. However, because of lack of resources, reports on a number of original experiments in self-education could not be adequately circulated and hence could not be taken into account in the development of the adult education policy.

At another level, questions must be asked concerning the alleged importance given to adult education by the political authorities. Although the Commission's recommendations received the support of the great majority of organized groups working in adult education, no action was taken for more than two years. Certain statements notwithstanding, adult education was not a priority for the Parti-québécois government. This continued to amaze outside observers because of the government's interest in, and decisions favouring, technological change. How can this change be brought about without a clear and well-organized adult education policy?

Thus it seems that, here again, participation was by no means disinterested. Individuals and groups that agreed to contribute to the development of an adult education policy saw in it an opportunity to overcome their localism and to set up the structures required for adapting their projects and training programs more closely to prevailing circumstances. They are aware that henceforth their demands must be made directly in the political arena.

In this regard, it must be stressed that the groups continue to follow the adult education issue very closely. An ongoing coalition of organizations interested in education is conducting in-depth studies of issues such as vocational training and the right to education. In addition, an association of groups in the literacy field has been formed and is actively working on developing information and training tools for all those involved.

In sum, the main achievement of the consultation initiated by the Commission, as we stated earlier, is that it permitted groups and individual citizens in adult education to meet and to get down to work on common concerns. These citizens today are better equipped to react promptly to government decisions that affect adult education. And as a spinoff, the sustained policy work involved in the consultation has enabled groups to adapt more readily to the exigencies of new problems and issues as they arise.

FOOTNOTES

1. Gilles Lipovetsky, L'ère du vide, Paris, Gallimard, 1983, p. 22.
2. Claude Lefort, for example, sees in these movements the forces most able to contribute to a limitation of the extensive powers of the bureaucracy in a welfare state. Hence it is first and foremost these movements that are currently in a position within society to bring about a renewal of democracy by the exercise of a genuine "democratic imagination". See Claude Lefort, L'invention démocratique, Paris, Fayard, 1981.
3. Geneviève Decrop uses the expression "contraction en peau de chagrin de la démocratie" (the withering away of democracy) and "autonomie et démocratie" (autonomy and democracy) in her book, Les enjeux de l'autonomie, La pensée sauvage et Peuple et culture, 1984, p. 33.
4. René Lourau, "Critique du concept de participation," Utopie, nos 2-3, March 1969, p. 89, quoted in J. Godbout and N.V.Martin, Participation et innovation, UQAM, 1974.
5. Albert Meister, Participation, animation et développement, Paris, Editions anthropos, 1969. (There is now an English translation of this work: Participation, Associations, Development and Change, Transaction Books, 1983, 328 p. The English terms used in the present translation are not, however, taken from this edition.)
6. Geneviève Decrop, op cit, p. 37.
7. The French expression "stratégie d'apprentissage" is taken from Lucien Nizard.
8. In particular its intelligentsia. See, for example, the article by Louis Maheu, "Rapports de classes et problèmes de transformation: la thèse de la société post-industrielle", in Sociologie et sociétés, vol. X, no. 2, October 1978.
9. For a more detailed analysis of this period, see A.H. Pénault and F. Senécal, L'éducation des adultes au Québec depuis 1850: points de repère, Annexe I, CEFA, 1982, p. 113ff.
10. ICEA, "Le bénévolat : un débat à faire", in Bulletin de l'ICEA, vol. 6, nos 4-5, February 1984.
11. See, for example, the analysis of Pierre Rosanvallon in La crise de l'État-providence, Paris, Editions du Seuil, 1981.
12. P. Bélanger, "L'éducation des adultes au Québec ou le difficile projet d'une éducation permanente", in Education permanente, March-April 1977, no. 38, p. 47.
13. P. Bélanger, J.P. Ethier, J.M. Harnois, La Commission Jean: son processus, typed text, April 19, 1983, p. 14.
14. See Appendix I for the text of the Order in Council.
15. Learning: a Voluntary and Responsible Action, Montreal, 1982.
16. M. Jean, La participation publique à l'élaboration des politiques éducatives: utopie à rejeter ou démarche à construire? L'exemple du processus de consultation de la CEFA, contribution to the seminar held at the Institut international de planification de l'éducation, Paris, October 1983, p. 11.
17. M. Jean, Ibid, p. 12.
18. Ibid.
19. See Appendix II.
20. See Appendix II.
21. M. Jean, op cit, p. 16.
22. See Appendix IV for a description of the liaison officer's duties.
23. M. Jean, op cit, p. 18.
24. CEFA, L'éducation des adultes au Québec, Hypothèses de solutions, Quebec City, 1984, p. 8.
25. M. Jean, Le processus de consultation de la CEFA: un exemple de participation publique dans l'élaboration d'une politique éducative au Québec, typed text, IIEP, Paris, November 1982, p. 6.
26. M. Jean, La participation publique ..., op cit, p. 20.
27. M. Jean, ibid, p. 21.
28. Interview with Michel Blondin, CEFA commissioner, in the spring of 1984.
29. See "Sur le rapport de la CEFA: premières réactions", in Bulletin de l'ICEA vol. 5, no. 1. April 1982.
30. ICEA, ibid.
31. See ICEA, 10 éléments-clés, February 1980.

Order in Council
Gouvernement du Québec
Number 129-80 January 23, 1980

CONCERNING the creation of a study commission on the vocational training and socio-cultural education of adults.

WHEREAS the sectors of vocational training and socio-cultural education have developed in Québec at a rate surpassing all forecasts:

WHEREAS the expansion of this activity in the various sectors and at different levels is not controlled:

WHEREAS it is currently impossible to accurately determine the economic investment in all the fields of activity related to adult education:

WHEREAS the lack of an overall policy in this field has led to considerable duplication:

WHEREAS it has become urgent that an effort be made to clarify the general situation of adult education, and to formulate a policy concerning vocational training and socio-cultural education:

WHEREAS it is essential that all the specific objectives that would best serve the individual and collective needs and interests of Quebecers be formulated:

IT IS ORDERED, therefore, upon the recommendation of the Minister of State for Cultural Development and the Minister of State for Social Development:

THAT, under the authority of the Public Inquiry Commission Act (R.S.Q., c. C-37), a commission be set up for the purpose of studying and reporting on the vocational training and socio-cultural education of adults. This Commission will be made up of eight members: a chairperson, a vice-chairperson and six commissioners. The Commission will not have a restricted mandate, but will inquire mainly into matters relating to:

A) vocational training at the high school, college and university levels;
B) professional upgrading and development, from the standpoint of continuing education, of workers in the various institutional networks, in industry, in the professional corporations, in unions, etc;
C) the division of departmental and institutional responsibility in matters concerning the financial support and teaching services offered to the work force;
D) the cultural (non-vocational) education of adults, both in and outside educational institutions;
E) the education of adults and the promotion of public well-being.

THAT the following persons be appointed to and constitute the Study Commission:

Mrs. Michèle Jean, Adult Education Counsellor at the Cégep Bois-de-Boulogne and responsible for the further education and development of teachers: Chairperson of the Commission.
Mr. Michel Blondin, Officer in charge of Education, United Steel Workers of America.
Mr. Michel Lemay, Community Services Coordinator, Cégep de Rosemont.
Mrs. Francine C. McKenzie, Programs and Research Director, Télé-université.
Mr. Claude Desmarais, Director of Adult Education Services, Chambly Regional School Board.
Mr. Robert Routhier, Director of Continuing Education, Université de Sherbrooke.
Mr. Arnold Curry,[1] Assistant Director, Labour Relations (general), Bell Canada.
Mr. Clairmont Perreault, President of Corbin les Rateaux, Inc.

THAT a committee, presided over by the Minister of State for Cultural Development and composed of the Minister of State for Social Development, the Minister of Education, be responsible for carrying out this Order;[2]

THAT this Commission also be responsible for inquiring into any other matter that the government may submit to it;

THAT this Commission periodically report to the government on its findings, opinions and recommendations, and submit its final report by June 30, 1981.

Louis Bernard

Clerk of the Conseil exécutif.

---

[1] Mr. Arnold Curry resigned and was replaced by Mrs. Lilian Rayson, Manager, Management and Organization Development, Air Canada

[2] The Minister of State for the Status of Women was appointed to the ministerial committee under Order No. 1914-81, dated July 9, 1981.

Commission Guidelines

This is the framework within which we have agreed to approach our terms of reference, basing ourselves, among other things, on the following guidelines:

- allow users to participate in the development of knowledge and skills;
- reduce inequality in access to adult education;
- examine the possibilities for regional responsibility;
- ensure that education is not cut off from people's work and everyday life;
- identify and support educational practices closely linked with community development activities;
- make adult education less academic in both its image and its practices;
- research the specific type of involvement of individuals at each stage of the educational process: defining needs, setting objectives, choosing learning activities and resource people, and evaluating activities;
- combine and co-ordinate all of society's educational resources on the basis of individual and collective development;
- recognize non-academic organizations as legitimate agents in the field of education by ensuring them autonomy and adequate financing;
- demonstrate the genuine worth of adult education by giving it the intellectual status it deserves;
- ensure that vocational training fosters the mobility of workers inside and outside the workplace;
- involve workers in the definition and orientation of vocational training;
- examine possible ways of integrating adult vocational training and sociocultural education.

I - List of dates for the regional meetings

Date	Region	City	Place
October 27	Saguenay-Lac Saint-Jean	Jonquière	Collège de Jonquière Pavillon François Angers 350, rue de la Fabrique
October 29	Québec Nord	Beauport	Manoir Montmorency 2490, av. Royale Courville
October 31	Estrie	Sherbrooke	Cégep de Sherbrooke 475, rue Parc
November 3	Sud-Ouest	Saint-Jean	Centrale catholique Saint-Jean 190, rue Laurier Saint-Jean-sur-Richelieu
November 5	Outaouais	Hull	C.E.U.O.O. Service à la collectivité 103, rue Montcalm Hull
November 7	Nord-Ouest	Rouyn	Collège du Nord-Ouest 425, boul. du Collège Rouyn
November 17	Laval	Laval	École Chomedey 3670, boul. Lévesque Chomedey de Laval
November 19	Côte-du-Sud	La Pocatière	Institut de technologie agricole 401, 1re rue La Pocatière
November 21	Québec-Sud	Lévis	Motel Hôtel Rond-Point Rond-Point Lévis
November 24	Gaspésie	Grande-Rivière	Polyvalente de Grande-Rivière Grande-Rivière
November 26	Bas Saint-Laurent	Matane	Collège de Matane 616, rue St-Rédempteur Matane
November 27	Côte-Nord	Baie Comeau	Centre socioculturel 41, rue Mance Baie Comeau

Date	Region	City	Place
November 28	Côte-Nord	Sept-Iles	Centre socio-récréatif 500, rue Joliette Sept-Iles
December 1st	Québec/Sainte-Foy	Québec	Commission de formation professionnelle de la main-d'oeuvre de la région de Québec 1010, rue Borne Québec
December 3-4	Centre du Québec	Trois-Rivières	Centre de formation professionnelle 500, rue Des Érables Cap-de-la-Madeleine
December 5	Laurentides/Lanaudière	Saint-Jérôme	Collège de Saint-Jérôme 455, rue Fournier St-Jérôme
December 8	Montréal-Est	Montréal	Centre Saint-Pierre-Apôtre 1212, rue Panet Montréal
December 10	Rive-Sud	Saint-Lambert	Collège Champlain 900, Riverside Drive Saint-Lambert
December 12	Montréal-Ouest	Montréal	Salle Saint-Paul 11, chemin de la Côte Sainte-Catherine Montréal

2 - Other regional meetings

Date	Region	Commission members present
October 21, 1980	Blanc-Sablon (Basse Côte-Nord)	Mrs. Lilian Rayson
January 21, 1981	Iles-de-la-Madeleine	Mrs. Michèle Jean
January 22, 1981	Villes nordiques (Gagnon...)	Mrs. Lilian Rayson and Mr. Michel Blondin
March 23-24, 1981	Fort Chimo/Rivière George (Inuit)	Messrs Michel Lemay and Clairmont Perreault
March 26, 1981	Val d'Or (Cris)	Mrs. Lilian Rayson and Mr. Robert Routhier

Regional liaison officer
Description of duties

Under the supervision of the person in charge of implementation and within the framework of the consultation program, the regional liaison officer:

1. establishes, ensures and maintains lines of communication between the Commission and all participants from his or her region;
2. provides information and documents for each person, group or institution with respect to the consultation plan and its timetable, and establishes the ways and means by which each participant can be heard by the Commission;
3. identifies participants' needs for assistance and support to get across their viewpoints, responds personally whenever possible or refers the case to the implementation officer;
4. organizes the regional meeting in his or her region in such a way as to ensure that the Commission meets the largest possible number of regional participants;
5. acts as resource person for the other regional meetings, if so requested by the implementation officer;
6. develops and ensures operational support for the regional structure charged with reacting to the Commission's hypotheses between the regional meetings and the provincial symposium;
7. acts as resource person for the organization of the provincial symposium;
8. prepares all the reports and minutes of meetings and interviews for which he or she is responsible, according to the established timetable;
9. co-operates with the regional profile, according to research and consultation requirements.

These duties are carried out:

1° with respect to general operations
   - by informing the participants of the various stages of the proceedings and their implications;
   - by participating in the creation of the regional work program;
   - by specifying with each group the ways to present information to the regional meeting;

2° with respect to the internal operations of groups in the region
   - by helping participants to clarify their comments, if necessary;
   - by equipping "intermediaries" for the preparation, holding and evaluation of meetings, and even by participating himself (herself) from time to time;
   - by providing material assistance to participants who need it;

3° with respect to the dissemination of the Commission's operational directives
   - by supplying when requested the documentation available from the Commission - for example, concerning its terms of reference and structure - as well as regional details, such as the schedule of operations for each region;
   - by regularly informing the regional members about the provincial symposium.

First version
Consultation
May 28, 1980

VOLUNTEER PARTICIPATION IN CO-MANAGEMENT OF THE SASKATCHEWAN COMMUNITY COLLEGES

Robert Nixon
Adult Education Consultant
Toronto, Canada

CONTENTS

Introduction	53
The Saskatchewan Community College Concept	54
Background	55
The Birth of a Concept	56
Pilot Projects	57
Current Voluntary Activities in Co-Management	57
Community College Programs and Activities	58
Recent Trends	59
College Structure	59
Financing	61
Conclusion	62
Footnotes	63
Bibliography	65

VOLUNTEER PARTICIPATION IN CO-MANAGEMENT OF THE SASKATCHEWAN COMMUNITY COLLEGES

"The sense of community in rural Saskatchewan, built on traditions of community participation and co-operation blended with self-help, is among the province's most valuable attributes."
Advisory Committee on Community Colleges, 1972.

On a winter night in the town of Dubuc in Southeastern Saskatchewan, in the heart of the Prairie Region of Western Canada, Mrs. Nina Moeller and six of her neighbours are seated around the table in her large farm kitchen. It is past midnight, and the group has been here together since eight o'clock, but the conversation is still lively and crisp. These seven people make up what is known as the local contact committee for Parkland Regional Community College. Parkland is one of 16 regional community colleges in Saskatchewan, and its territory includes over 80 small towns and villages, and two small cities scattered across 150 square miles of farmland. As a volunteer committee, they are deciding what kind of adult education activities should be offered in their community over the next six months. To help them decide, they consider and discuss several kinds of information. They review the course evaluations from all courses offered in the past year. They consult the results of a learning needs survey they conducted in their community. They discuss the conversations which the committee members had about learning needs with co-op members, senior citizens and other organizations and interest groups in town, and they talk about other college programs with the Community College Program Co-Ordinator whom they have invited to their meeting.

By the end of the meeting, at 1:30 a.m., they have decided that, based on their research, at least eight courses should be offered: including a farm mechanics course, a small business computer program, a sewing class, an adult basic education course, an aerobic fitness course, and a leadership training session. In addition, they identify potential local instructors for at least five of the programs and assign a committee member to look for the remaining three instructors. Two committee members volunteer to find facilities that could be rented for each of the courses and the College Program Co-Ordinator agrees to contact the Department of Agriculture extension worker about setting up the farm mechanics course, and to research curriculum for the leadership training session.

Two months later, Mrs. Moeller and two of her committee members sit in a large hall in Melville with representatives of 50 other Parkland Community College contact committees. The meeting has been called by the Board of Trustees of the Parkland College to do three things: to give the contact committees a detailed report on the overall activities of the College, to listen to the advice and suggestions of the contact committees about what kind of adult education activities are most important in the region, and to discuss future directions for the College as a whole.

Introduction

These are but two examples, among many, that convey at least a partial understanding of the importance of the voluntary component in the operation of Saskatchewan community colleges.

The purpose of this monograph is to examine the role of volunteer participation in these innovative post-secondary institutions; for it is clear that the scope and breadth of the volunteer's work is unique among Canadian Community Colleges. This monograph is also one of a series of international case studies sponsored by Unesco to study the ways in which various social groups participate in the co-management of planning and the implementation of educational systems, institutions and programs.[1]

Saskatchewan is one of the ten Canadian provinces and is larger in area than Portugal, Spain and Switzerland combined. Its population is small, however, in comparison to these European countries; it has a population of just under a million people, most of whom live in the Southern half. Its economy was, until recently, based largely on agriculture. Now mining and petroleum exploration and development, and a growing manufacturing and service sector in the urban areas, are rapidly diversifying the economy. For at least half a century

Saskatchewan Community College Regions

after its creation as a province in 1905, Saskatchewan had a largely rural population. In the past three decades, much of the population has shifted so that now almost half live in urban settings, and the viability of the rural life is increasingly threatened both by the dwindling numbers of people and decreasing amount of services available. This threat to the rural way of life was at least part of the motivation for the creation of the Saskatchewan Community College in 1973.

The Saskatchewan Community College Concept

The Colleges were set up to provide new adult education learning and training opportunities, to coordinate existing training programs more effectively, and to assist groups and communities to reinforce their understanding and sense of community.

The concept of 'community' in the term Community College is a critical one to understanding the importance of the Saskatchewan College model. For here the term 'community' refers to three critical elements; it refers to the clientele, adult learners in communities; it refers to the goal of development of a sense of community, and finally, to the process of community participation in educational policy and delivery decision-making. It was significant that in 1972 during public discussions

on what to name the Saskatchewan Community Colleges, the greatest debate centered not on the term 'community', which most understood to be an important element of a learning institution, but rather on the term 'college' which at the time, connoted to many a formal and rigid educational system and institutions.

The Colleges were founded on, and continue to be based on a commitment to the following guiding principles:

- a belief and commitment to learning as a lifelong process;
- greater availability of adult learning opportunities - particularly for those who have traditionally had the least access -focussed on individual, group, or community learning activities and programs;
- flexibility of response to a wide variety of learning needs;
- use of voluntary citizen participation in the identification and assessment of local needs, and delivery of programs;
- an emphasis on the use of existing local resources, such as the hiring of local instructors, and the rental of existing classroom facilities;
- an emphasis on the college as coordinator and 'broker' for all public adult learning opportunities offered through the universities, technical institutes or government agencies;
- commitment to provide resources to facilitate community education and development activities.

The community colleges in Saskatchewan do not aspire to become mini-universities, nor do they attempt to duplicate the costly facilities of technical and vocational institutes. Rather, they act as catalysts by encouraging, promoting and coordinating the delivery of university and technical vocational institute programs in local communities. The colleges rely heavily on the use of existing educational facilities, such as elementary and high schools, and regional comprehensive schools. What does the typical Saskatchewan community college look like? If you are looking for a large building on a single campus you will not find it. Most colleges have one or two small administrative centres and have several small 'store-front' offices located in communities throughout their region that provide walk-in, educational counselling and information services. The staff is small, usually 15-25 per college, and the largest portion of staff positions are devoted to program development, administration and coordination.

The development of the Community College model began in 1972 in Saskatchewan. In 1973, four colleges began on a pilot project basis. In 1984, there were 16 regional community colleges; 14 rural, and two urban (in Regina and Saskatoon). The commitment to the development and support of the voluntary components of each of these colleges has been considerable and consistent during those eleven years. It led to the creation in 1984, of over 600 contact committees, involving in excess of 3,400 volunteers located in 638 communities. Not only do volunteers participate today in the planning, design and delivery of learning programs and activities, but they also participated, in a significant way, in the original conceptualization and design of the college system itself.

Background

The emergence of an approach in Saskatchewan that placed a strong emphasis upon voluntary self help should come as no surprise for those familiar with the province's history. In many ways, the experiences of adult education in Saskatchewan mirror the influences on and the growth and development of the province itself. In large measure those experiences have nurtured a rich tradition of adult learning tied closely to volunteer activity, self help organizations and cooperative action.

That tradition has its roots in the struggles of the first settlers to deal with the geographical environment and the occupational hazards of farming.

There is also considerable experience over a long period in providing extension workers or 'field-men' to serve the needs of rural peoples. The Saskatchewan Wheat Pool, a farmers' cooperative economic institution founded in 1924, provided for members' education through the use of field-men to support the work of some 1,200 local Wheat Pool committees across the province.

The University of Saskatchewan established an Extension Department in 1909 which provided leadership, support and training to a wide range of rural-based groups including the 4-H Clubs, Women's Institutes, and Homemakers Associations.

Many self-help groups supported by field-men or extension workers led to the establishment of various types of cooperatives, to the extent that by the 1940s, Saskatchewan was known as the leading cooperative province in Canada. Other rural self-help activities led to political action of one kind or another including the formation of the first national social democratic political party, the Co-operative Commonwealth Federation or CCF. With the election in Saskatchewan of the CCF as the provincial government in 1944, an Adult Education Division was established in the Department of Education. The creation of this Division was indeed an important and rare phenomenon. To fully understand the significance of this, one must remember that at the time, no other provincial government in Canada, and few other governments in the industrialized world, had made such a strong commitment to publicly financed and coordinated adult learning. To put this in another context, one must also remember that this Adult Education Division was created well before the First Adult Education Conference in Elsinore (Denmark) in 1949, and long before the Montreal Conference in 1960.

A strong orientation of this new Division was to provide more effective educational opportunities to rural adults. The Division began the Lighted School

Program, which encouraged the use of local school facilities in the evening for adult study. This program also provided local people with experience in the use of government funds to encourage adult learning, since it placed responsibility for the program in the hands of local committees, and requested them to work closely with local school superintendents in planning adult education activities for the community.

The Farm Radio Forum, operating between 1941 and 1957, was an important adult learning experience in rural Saskatchewan and gained a significant international reputation. It involved the use of local radio listening groups together with a process of discussion, reporting and feedback, and provided a further decentralized experience of adult learning. Farm Radio Forum focussed on social and economic issues facing rural communities, and used radio and printed background material as the way to stimulate and facilitate informed discussion. In many areas, it was also connected to fostering co-operative enterprises and activities. At one point in its 16-year history, there were as many as 150 active Farm Forum study groups, meeting regularly across Saskatchewan.

By the late 1940s, the Adult Education Division had a network of ten regional field-men deployed throughout the province, supporting and advising Regional Adult Education Coordinating Committees. Together the field-men and Coordinating Committees acted as planners and coordinators of adult education programs in each region. By 1957, most adult evening classes were self-supporting and the Adult Education Division invested most of its energy in coordination and consultation activities. This level of activity remained more or less intact until 1966, when, with a change in the provincial government, the Adult Education Division, or the Continuing Education Branch, as it had become known, was phased out of existence. The policy emphasis in adult education, at this point, shifted away from community programming to the need to expand the technical and vocational training capabilities of the institutes of applied arts and sciences. As a result, the province withdrew its support of regional field staff. To fill the gap, various voluntary organizations, schoolboards, and some government agencies attempted to take over responsibility for different parts of the adult education mandate, resulting in a generally uncoordinated set of adult learning programs.

By the late 1960s, it was becoming increasingly apparent that some form of realignment of post-school education in the province was needed. University enrolments were not reaching projected numbers, residents in rural parts of the province had only limited access to post-secondary training, the technical institutes were unable to accommodate many eligible applicants, and adult education programs were offered by some school boards and not others.

In 1970, the Special Provisional Committee on Higher Education proposed two alternatives for community college development. One involved the development of a system of colleges under a Commission. The other involved the formation of a new department of government with responsibility for post-secondary education.

In 1971, the incumbent Liberal provincial government was defeated and the social democrat New Democratic party assumed power and began examining the community college question in detail. In the fall of 1971, two invitational conferences were held to study the Provisional Committee's Higher Education Report. Participants in each of these conferences criticized both options as being too traditional in structure, paying too little attention to the needs of people and rural development, and having too little emphasis on the participation of people and communities in the design and delivery of programs.

The Birth of a Concept

As a result, in late 1971, an Advisory Committee on Community Colleges was appointed by the Minister of Continuing Education and charged with the task of developing a more appropriate concept for extending adult education services throughout the province: in short, to make recommendations about the role, development, implementation and operation of the colleges.

In keeping with the tradition of community participation and adult learning in Saskatchewan, the Advisory Committee, under the chairmanship of Dr. Ron Faris, a Regina Adult Educator, was asked to incorporate into their deliberations an extensive consultative process in order to encourage and facilitate discussion and receive suggestions about the most appropriate community college model for Saskatchewan. To help facilitate this discussion, the Committee developed a statement of seven key principles that characterized their view of what community colleges might be like. (The same seven guiding college principles that are outlined on page 55 of this monograph). These seven principles were first introduced to different groups and communities across the province in a series of public information meetings. Following these information meetings, a series of 54 public hearings were held throughout the Province, during which time reaction to the seven principles and other concerns were discussed in detail. In addition, a variety of voluntary organizations and special interest groups with an interest in adult learning invited the Advisory Committee to address them and discuss the concept. In all, approximately 3,000 people were involved in these meetings. The degree of favourable or unfavourable response at the public meetings to the college concept was rated by a five point scale, from unfavourable (1) to favourable (5). The level of understanding of the concept was rated on a similar scale. The Committee's appraisal of these two

dimensions were made following each meeting and a synthesis of all the ratings showed that overall public reaction to the seven principles was either favourable or very favourable at 90% of the meetings. The Advisory Committee also received 41 briefs and 30 letters from organizations or individuals. Thirty-five of the 41 briefs supported the principles; none were negative about the philosophy embodied in the principles.

The meetings, briefs and discussions sharpened the Committee's awareness of the 'unique nature of every community visited, and of the necessity of developing a college system flexible enough to meet the varying community needs and aspirations' and that 'many untapped resources exist in the province'.[2]

In mid 1972 the Advisory Committee presented its report to the Minister of Continuing Education. The Report contained a summary of the results of the meetings and public hearings, and 48 recommendations related to the concept, development and operation of the community colleges. In essence, the Committee proposed a college system based on the seven guiding principles as set out in the introduction of this document. In summary their approach emphasized a commitment to maximize opportunities for adult learning through both the decentralization of formal learning opportunities and the organization of new programs to meet informal learning needs of invididuals, groups or communities. The Report highlighted the importance of individual and community involvement in the determination of learning needs and in the formation of strategies to address those needs. The government accepted the report and action was taken immediately to begin implementing their recommendations.

Pilot Projects

One of the recommendations made by the Advisory Committee was to establish a series of pilot community colleges in order to test the effectiveness of the concept and experiment with different methods of college development and program delivery. Four pilot project areas were designated in late 1972. All of the pilot areas were rural, but each area had unique characteristics which provided an opportunity to test the college concept in different situations.

In each of the pilot areas, college developers were hired, and in all cases developers emphasized consultation with and participation of local people, groups and organizations in setting up the colleges and its initial activities. The developers' role was multi-faceted; that is, they were given the mandate to inform and generate local interest in the college, undertake initial needs assessment, facilitate the formation of local contact committees and organize, with the help of these new committees, initial College programs and activities.

By the end of the 1973-74 year approximately 15,500 had enrolled in 1,090 educational activities in 150 communities. Fourteen percent of the population, or one in every seven people participated in the four pilot regions.

Following the first year of experience by the four pilot regions, a committee of three adult educators was named to evaluate and make recommendations based on this year of experience. The 'Harper Committee' reported its findings in early 1975, concluding that both the underlying philosophy and the organizational model used to implement the concept were sound. In addition, they considered the model highly cost effective: "The college program, Saskatchewan style, is at root, an inexpensive program. Many adults can be helped to new learning which is immediately meaningful and relevant to them for very few dollars. The lack of capital expenditure means that all money can be devoted to program".[3]

In addition the Harper Committee made 15 recommendations designed to improve the implementation of the college concept. These recommendations touched on the need to pay greater attention to Board and staff training and capacity building, to clarify roles, to adjust the funding formulas so that the quality of developmental activity would be encouraged, and to strive to provide a greater range of program activities. The Committee paid special attention to both the importance of and the need to provide greater support to the voluntary contact committees stating that the contact committees are, in effect, "the 'sine qua non' of the college philosophy in practice and they give high viability to the college process."[4] The Committee stressed the need for greater support, training and technical resources be provided to these committees, in order that they could take a broader, more strategic and comprehensive approach to identifying and assessing their communities' learning needs.

Current Voluntary Activities in Co-management

The development of the additional twelve community colleges in the period since 1975 continued to demonstrate a strong commitment to the role of voluntary action in the development and delivery of learning events by community colleges. In 1984 over 600 volunteer committees involving 3,000 individuals were established across the province.

The majority of committee members today are women, although significantly greater numbers of men have joined during the past three years, due to the recruitment efforts of both the committees and the College program coordinators.

The role of the contact committees is three-fold:

- to identify and assess the training and learning needs of their fellow community members, and discuss these needs with College program staff;
- to set objectives and plan their communities' learning activities and programs in collaboration with the College staff;
- to make the necessary arrangements for delivery of the program or activity, including selection of the instructors, course facilities and scheduling.

Several colleges in recent years have expanded the planning role of the contact committees in order to integrate the planning activities of the College Board of Trustees and those of the contact committees. This has been done by holding one or two-day meetings once or twice a year involving Board members and contact committee members in order to review past program activity, and receive suggestions and recommendations from contact committees concerning future priorities and directions for the College. In addition, colleges call upon committee volunteers to assist them in considering community college policy contemplated by the Provincial Government.

The contact committees receive administrative support and training from two sources: from the College program staff and from the Department of Advanced Education and Manpower (formerly called Department of Continuing Education) Field Representatives attached to each College.

The community college program staff assists the contact committees, where necessary, to assess, plan and arrange for course and program delivery; for example, assistance in designing a needs assessment strategy, or locating part-time instructors. A major focus of many college program co-ordination staff is to assist contact committees to examine as wide a range as possible of courses and activities.

One of the elements of the Field Representative's role is to facilitate the creation of, and provide training and support to, the contact committees. The Field Representatives have been instrumental in recruiting initial members and starting up new contact committees in all colleges over the years. Recently, the Field Representatives and College staff have begun to provide a series of workshops on the design of community learning needs assessments for interested contact committee members.

It should be noted that there are no contact committees in Saskatoon or Regina, the two urban region Community Colleges (although there are a number of contact committees in the outlying rural areas that these two urban colleges serve). There were, when the urban colleges began, a large number of groups, organizations and agencies in existence with either an interest in or a mandate to provide some kind of adult education. As a result, the urban community colleges, rather than create new contact committees, chose to facilitate the creation of an adult education network, by setting up adult education co-ordinating committees, and by printing adult education calendars that include programs and activities organized by all organizations, groups or agencies. In this way, the urban colleges have facilitated the creation of a kind of 'super-contact committee' made up of representatives from a cross section of elements and groups in each city.

Community College Programs and Activities

In 1982-83 the 12 southern colleges delivered programs to a total of 109,661 adults, or a total of 3,953,789 participant hours, equivalent to over 3,600 full-time students. This means that approximately one out of every eight adults over the age of 15 participated in some form of adult learning organized by the College in 1982-83.

The Saskatchewan Community Colleges provide a wide range of courses, programs and activities, in a large part as a result of the needs assessment of the volunteer committees. A brief description of these programs and activities are outlined below.

Courses

a) Adult Basic Education
These include individualized literacy training (using volunteer tutors) and 0-12 upgrading for groups or individuals.

b) Pre-employment Programs
These are designed to prepare students to enter employment and include a combination of upgrading, life skills coaching, and in some cases, part-time work placements.

c) Employment Oriented Programs
These include trades, technology, technical and vocational courses and programs. Many of these are funded through cost-sharing agreements with the federal government.

d) Individual and Community Self-reliance
These are designed to facilitate individual or community self-reliance and include courses in cardio-pulmonary resuscitation, childbirth education, retirement training, community building and maintenance, day care training.

e) Personal Enrichment
These include general interest courses such as fitness, sports or culturally oriented courses as well as courses that resulted in people developing their own small businesses (e.g. in ceramics, crafts, upholstery, trapping, forestry, etc.)

f) Staff Development
These include courses to assist employers in their staff development or skill upgrading.

It is important to note that, in 1982-83, although 73% of the participants were enrolled in personal enrichment, community or individual development, 76% of all participant hours were in adult basic education, upgrading, farm related courses, university credit programs and employment related courses.

Activities

a) Community Education and Development
This includes college program staff assistance in the formation and development of community-based groups such as senior citizens groups, home care groups, etc. In addition, community education programs are developed to address social and socio-economic problems such as, drugs and alcohol education, impact of changing technology, pre-retirement, budgeting, coping with change, etc.

b) Training Adult Education Instructors
The 16 community colleges have together facilitated the development of over 6,000 locally employed part-time instructors. Assistance includes workshops in adult education principles and techniques, literacy, materials for volunteer tutors, computers and teleconferencing capabilities.

c) Counselling
All colleges provide some counselling and career information. Six maintain a Career Resource Centre with print and audio-visual materials. Five of these employ full-time counsellors. Colleges usually have career resource services incorporated into their A.B.E. programs. Two colleges have mobile information packages. Most colleges provide career information and some counselling on a part-time basis by staff.

d) Co-ordination
Colleges provide a leadership role in the co-ordination of local and provincial programs and resources, including programs offered by the universities, technical institutes, federal and provincial departments, voluntary organizations and agencies. The co-ordination function includes a range of four levels of involvement by the college including:

- promotion of programs offered by other agencies
- brokerage: matching students with appropriate institutional programs
- joint programming with organizations, agencies
- direct programming.

Recent Trends

A review of the community colleges mandate completed in 1983 resulted in putting an increased priority on and provision of resources for:

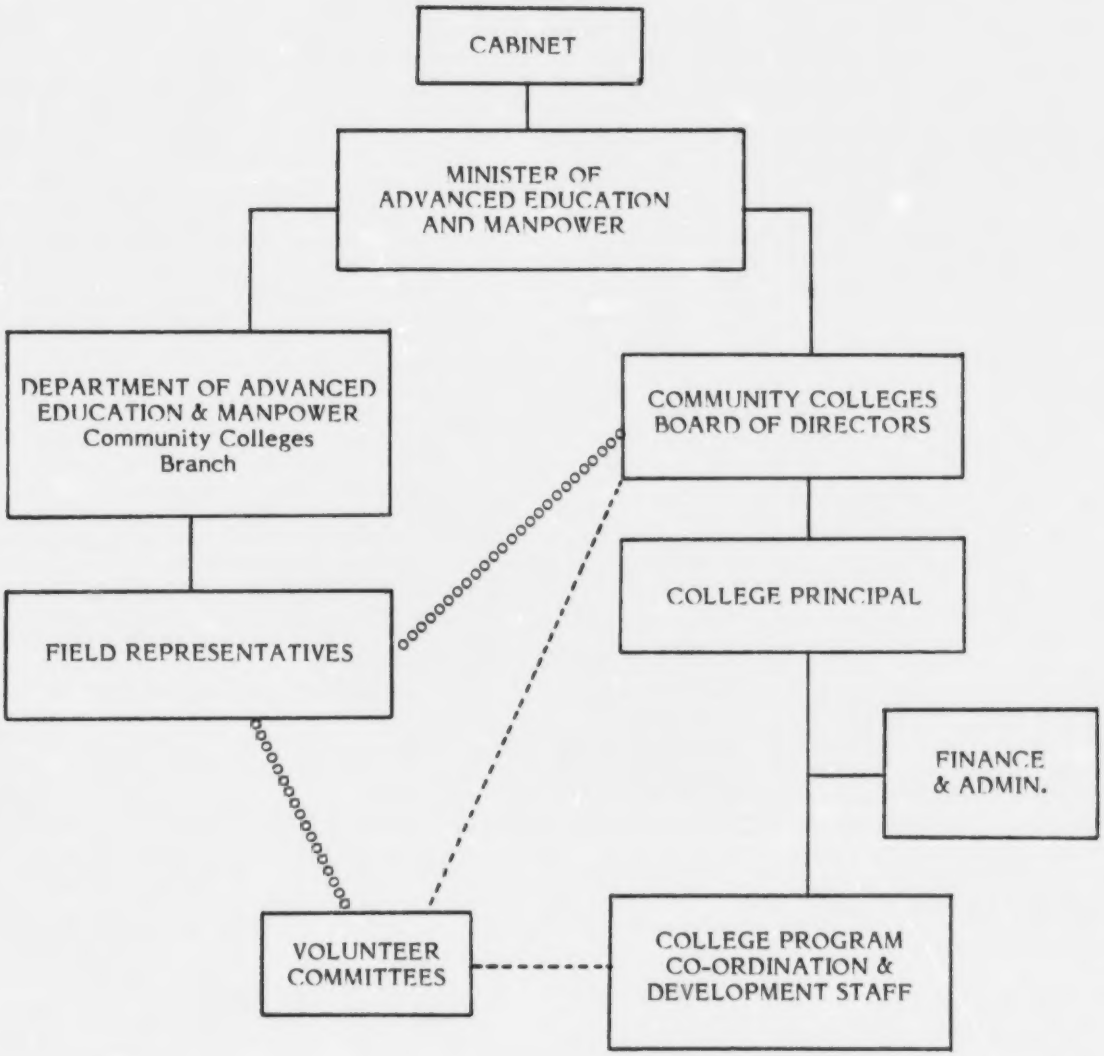
- adult basic education;
- literacy training using volunteer tutors;
- the development of learning centres in rural communities that provide individualized instruction and support to adult basic education, literacy and correspondence program participants;
- counselling services.

College Structure

The structure of the colleges remains relatively simple. Local contact committees assess needs and make plans and arrangements for delivery of programs and activities. College staff assist the committees, by arranging for learning or coordinating resources already available or developing new resources when needed. Colleges are governed by a provincially appointed 7 person Board composed of individuals selected from within the College region. The College staff is directed by a Principal who serves as an educational leader and facilitator, and works with the Board, staff and volunteers to develop and implement an innovative and effective response to the region's adult learning needs. The Board sets the policy framework and financial course for the College in conjunction with the Principal and the provincially appointed Field Representative. Boards often consult with and seek advice from volunteer committees in setting College program policy. The Field Representative's role is to provide a link between the Department of Advanced Education and Manpower and the Board, to assist in planning and evaluating the programs, to provide training to Board or contact committee members, and to recommend potential Board members to the government.

The Department of Advanced Education and Manpower, through the Community Colleges Branch, oversees the activities of the Colleges, approves budgets, union compensation package agreements, key staffing decisions, and the coordination of cost-shared programs. In addition, the Department coordinates and provides leadership in the development of curriculum and resource material for province-wide programs.

ORGANIZATION STRUCTURE: SASKATCHEWAN COMMUNITY COLLEGES


CABINET
MINISTER OF ADVANCED EDUCATION AND MANPOWER
DEPARTMENT OF ADVANCED EDUCATION & MANPOWER Community Colleges Branch
COMMUNITY COLLEGES BOARD OF DIRECTORS
COLLEGE PRINCIPAL
FIELD REPRESENTATIVES
FINANCE & ADMIN.
VOLUNTEER COMMITTEES
COLLEGE PROGRAM CO-ORDINATION & DEVELOPMENT STAFF

Relationships

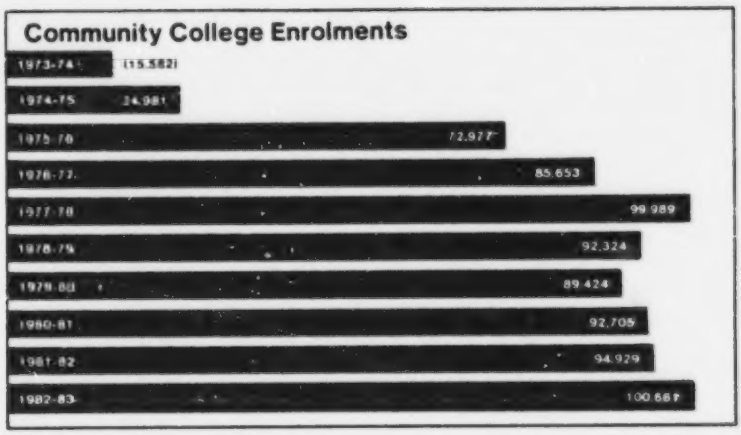
Reports to _____

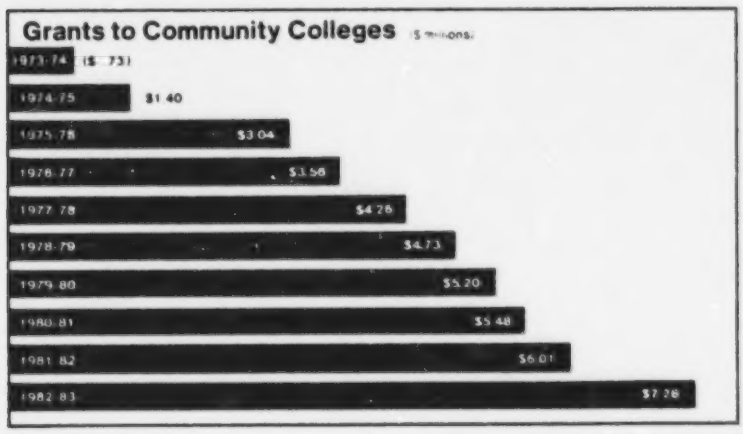
Advises and provides training for oooooooooooooo

Liaison and consultation with ----------

Financing

The total budget from the government of Saskatchewan for grants to the community colleges in 1982-83 was slightly over 7 million dollars. These grants are intended to support the general operation of the college in their regions as well as the delivery of a range of community-based programs including university courses, community and individual development and personal enrichment. The grants are calculated to include a standard allocation to maintain the board and senior administration as well as to recognize the relative size and population density of each region. In addition to the provincial grant, known as the "flat grant", colleges receive revenues from tuition fees as well as through the delivery of other specific programs (e.g. Non-Status Indian and Metis programs). Colleges also generate funds through federal or other provincial departments or agencies. It is estimated that all funding to Saskatchewan community colleges was approximately 22 million in 1983/84 and will rise to approximately 28 million in 1984/85.





Saskatchewan Advanced Education and Manpower 1982-83

Conclusion

The experience of volunteer participation in the development of Saskatchewan community colleges is an important one for a number of reasons.

It is important because it has succeeded in a unique way to marry the key elements of 'community' and 'college', people and learning, learner and institution in a way that is both supple and human. It is important because it has drawn from and built on the strong tradition of volunteerism, self-help, collective action, and adult learning forged in the crucible of rural prairie Saskatchewan in the first half of this century. It is important because it has encouraged and dared volunteers to think of learning in an increasingly broad and innovative, yet always practical way.

Although difficult to measure, the impact of the voluntary component on the development of the colleges has been a critical one.

The creation of this formidable network of over 600 volunteer committees that touches virtually every rural community in the province has undoubtedly allowed the Colleges to assess local needs and plan and deliver programs in a more realistic, relevant and comprehensive way than could have otherwise been done.

The scope and nature of the contact committees have also contributed significantly to:

- a greatly increased access to learning opportunities by those who traditionally had the least access (i.e. rural residents, lower income workers, women, natives);
- an increased capacity to respond to a wide range of learning needs; formal and informal, and oriented towards individuals, groups or committees;
- an increased capability to coordinate a large number of adult learning programs and activities;
- an increased capacity to use existing local resources; including local people, local facilities, and local experience.

The steadily increasing number of courses, activities and services offered by and through the community colleges speaks, in a large part, to the ability of the volunteer committees to identify and plan effective and relevant learning opportunities.

As in all bold initiatives, there are and have been gaps and limitations in the voluntary experience. Studies and reviews of college operations carried out over the past 10 years have consistently pointed to the lack of adequate staff resources in many colleges to support and facilitate the work of the contact committees, and a lack of training for committee members to assist them to assess needs more systematically and plan comprehensively. Consequently, some committees have a limited vision of their mandate, and tend to focus on a narrow view of program and course development, leaving aside community education and development needs or the longer term training requirements of rural community residents in a rapidly changing society.

These gaps and limitations are significant, not least to the volunteers themselves, but in the final analysis they serve to temper but not detract from the overall conclusion that the volunteer element is a crucial and successful element in the development of the Saskatchewan college system.

Acknowledgements

Many people involved with the Saskatchewan Community Colleges assisted the author in his understanding of these unique institutions, including college employees, Board members, voluntary contact committee members, officials of the Saskatchewan Department of Advanced Education and Manpower, and the Saskatchewan Community College Trustees Association.

Of special note is my gratitude to Mr. John Biss, of the Community College Branch of the Saskatchewan Department of Advanced Education and Manpower, for his ideas, inspiration and his thoughtful reaction to initial drafts of this document.

Also special recognition must go to Dr. Paul Bélanger of the Institut canadien d'education des adultes for his perceptive and insightful direction and editing.

FOOTNOTES

1. The research and preparation of this case study was made possible by financial support from the Canadian Commission for Unesco. Two sources of data were utilized: Interviews with Community College staff, volunteers, and Government of Saskatchewan Department of Advanced Education and Manpower officials, and a review of available literature as outlined in the accompanying bibliography.

2. Province of Saskatchewan: Department of Continuing Education. Report of the Ministers' Advisory Committee on Community Colleges, 1972.

3. Harper, Birtz, Fehr: Observations and Recommendations of the Colleges Branch Program Advisory Committee on Community Colleges Development, 1975.

4. Ibid.

BIBLIOGRAPHY

1. Biss, J., unpublished thesis working documents: Evaluation of the Implementation of the Saskatchewan Community College in Two Pilot Projects, Regina, 1984.

2. Birtz, Fehr, Harper, Observations and Recommendations of the Colleges Branch Program Advisory Committee on College Development, Regina, 1975.

3. Bradley, I., Saskatchewan Community Colleges: in Learning, Vol. 1, No. 1, 1976, CAAE.

4. Saskatchewan Advanced Education and Manpower, Annual Reports. 1982-1983, Regina.

5. Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, Saskatchewan Community Colleges Mandate Review, Regina, 1983.

6. Saskatchewan Continuing Education, Annual Reports, 1974-1981, Regina.

7. Saskatchewan Continuing Education, Community Colleges: A Review of Implementation, Regina, 1980.

8. Saskatchewan Continuing Education, Community College Trustees Manual, Regina, 1980.

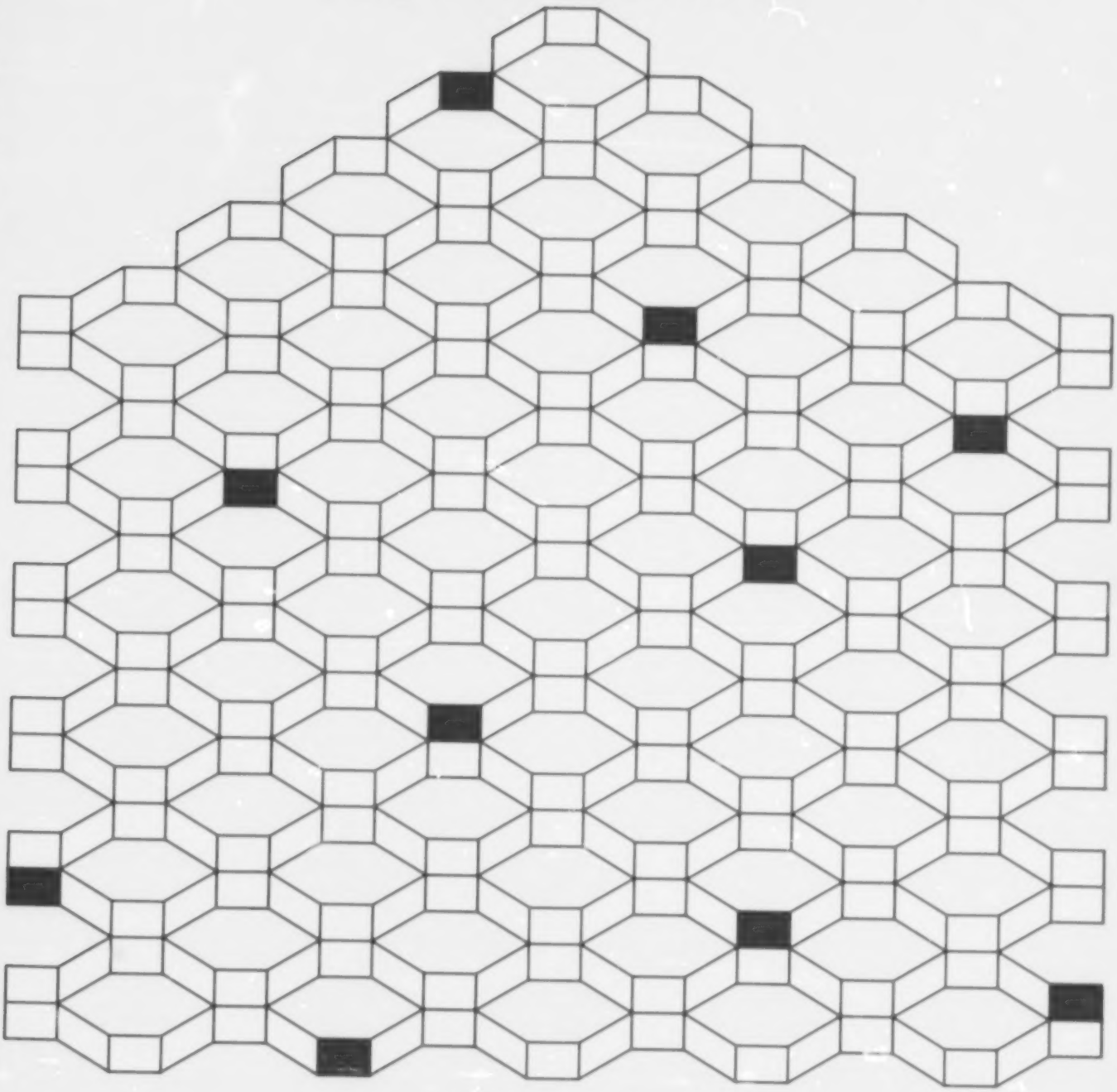
9. Saskatchewan Continuing Education, Participation Statistics, 1974-1981, Regina.

10. Saskatchewan Continuing Education, Report of the Minister's Advisory Committee on Community Colleges, Regina, 1972.

11. Scissons, H., The Future of an Illusion, the Community College System in Saskatchewan.

12. Study Group Report to the Colleges, Institutes and University Extension Committees, The Role of Saskatchewan's Public Educational Institutions in Development, Draft, Regina, 1980.

La participation de divers groupes sociaux au processus éducatif



Page documentaire 52

mai 1986

mai 1986

Page documentaire 52

LA PARTICIPATION DE DIVERS GROUPES SOCIAUX AU PROCESSUS ÉDUCATIF

Contribution de la
Commission canadienne pour l'Unesco
à l'étude conjointe européenne nº 4

Commission canadienne pour l'Unesco

mai 1986

Éditeurs : Mariette Hogue
Carmélia Quinn

Publié par la

COMMISSION CANADIENNE POUR L'UNESCO
99, rue Metcalfe, C.P. 1047
Ottawa, Canada K1P 5V8

Disponible chez
Les éditions Renouf Limitée
61, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1P 5A6
Téléphone : (613) 238-8985
Prix : 10,00$

Also available in English

ISSN 0317-5693

Conception graphique : Eiko Emori
Impression : M.O.M. Printing

LA PARTICIPATION DE DIVERS GROUPES SOCIAUX AU PROCESSUS ÉDUCATIF

Introduction 5

Paul Bélanger
Président, Commission de l'évaluation
Conseil des collèges
Gouvernement du Québec

L'éducation au service de la tradition et du changement : processus de participation du public à la réforme du système d'éducation dans les Territoires du Nord-Ouest (Canada) 7

Robert Nixon
Expert-conseil en éducation des adultes

La participation des adultes au processus d'élaboration d'un projet de politique globale en éducation des adultes 25

Pierre Hamel
Université de Montréal

Francine Senécal
Institut canadien d'éducation des adultes

La participation des bénévoles à la cogestion des collèges communautaires de la Saskatchewan 49

Robert Nixon
Expert-conseil en éducation des adultes

INTRODUCTION

Que la participation populaire soit volontaire ou provoquée, elle transforme inévitablement le processus de décision, le rend plus transparent et amène les décideurs à tenir davantage compte des priorités concrètes formulées par les populations visées. Bien sûr cette participation populaire, tout comme le processus politique lui-même, sera toujours un phénomène complexe en tension constante, oscillant entre une tendance émancipatoire et une orientation intégratrice. La réalité des processus de décision, en éducation comme ailleurs, est toujours dialectique.

Invitée à collaborer à une étude conjointe de commissions nationales de la région Europe sur la participation des populations aux décisions en matière d'éducation, la Commission canadienne pour l'Unesco trouva l'occasion bonne de faire connaître certaines expériences caractéristiques des efforts faits en ce domaine au pays.

Il y a eu, en effet, au Canada, au cours des dernières quinze années, plusieurs expériences originales de participation populaire, volontaire ou provoquée, dans le champ de l'éducation. Ce n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau, car cette tradition s'était déjà fait connaître mondialement, quelques décennies plus tôt, à travers l'expérience, maintenant célèbre, du 'Rural Farm Forum'.

Toutefois, au lieu de donner un aperçu général des diverses expériences francophones et anglophones, nous avons plutôt choisi de faire une étude plus poussée de trois cas, à notre avis, représentatifs.

La première étude porte sur l'intense consultation populaire menée en 1982 par un comité spécial de l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. On avait chargé ce comité de concevoir, pour cette région, un système d'éducation répondant aux attentes des populations majoritairement autochtones.

La deuxième monographie fait le point sur l'implication des groupes organisés et des populations étudiantes adultes tout au long des travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA). Celle-ci, appelée Commission Jean du nom de sa présidente, fut mise sur pied en 1981 par le gouvernement du Québec : elle siégea pendant plus de deux ans.

Il importait toutefois d'étudier la participation populaire non seulement à l'élaboration des politiques et au choix des grandes priorités, mais aussi à la préparation des programmes de formation et au fonctionnement même des institutions locales. C'est là l'objet du troisième dossier. Il porte sur l'expérience des 16 collèges communautaires de la Saskatchewan et sur les quelque 600 'contact committees' mis sur pied pour mieux enraciner ces institutions.

Francine Senécal de l'Institut canadien d'éducation des adultes et le sociologue Pierre Hamel ont réalisé l'analyse en milieu francophone, alors que le chercheur Robert Nixon a pris en charge la production des deux études de cas faites au Canada anglais.

Les cas étudiés ici ont l'avantage de montrer que la participation de la base est possible. Si elle rencontre inévitablement des résistances, cette participation permet de rendre les systèmes d'éducation plus responsables face aux aspirations des populations visées. Elle permet à l'école de mieux répondre aux exigences d'un développement intégral.

Paul Bélanger
Responsable de la coordination

L'ÉDUCATION AU SERVICE DE LA TRADITION ET DU CHANGEMENT : PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC À LA RÉFORME DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST (CANADA)

Robert Nixon
Expert-conseil en éducation des adultes
Toronto, Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	11
Contexte	11
Mandat du comité spécial	13
Le processus de consultation	15
Résumé des préoccupations exprimées	15
Liens avec l'enquête Berger	16
Recommandations du comité spécial	16
Le point sur la mise en application des recommandations	17
Impact	19
Notes	21
Bibliographie	23

L'ÉDUCATION AU SERVICE DE LA TRADITION ET DU CHANGEMENT : PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC À LA RÉFORME DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST (CANADA)

"Le système d'éducation ne devrait pas être établi en fonction des éducateurs, mais de la collectivité et des conditions journalières qui façonnent la vie des gens."

Nellie Cournoyea, député et membre du Comité spécial sur l'éducation, 1982

Introduction

Cette monographie porte sur la façon dont les habitants de la plus vaste région du Canada ont abordé deux des questions les plus fondamentales auxquelles on ne peut échapper lorsqu'il s'agit d'éducation : à quoi l'éducation doit-elle préparer les jeunes? et quel est le meilleur système pour le faire?

De 1980 à 1982, un Comité spécial de l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest a mis en oeuvre un processus de participation dans le cadre duquel des audiences publiques, des assemblées locales, des consultations et une recherche-action ont donné à la population l'occasion d'exprimer ses vues sur le système d'éducation actuel et de réfléchir sur les correctifs à y apporter. Une grande partie des habitants des T.N.-O. sont des autochtones qui mènent encore une vie traditionnelle, mais l'exploitation pétrolière, gazière et minière ne peut manquer d'avoir un effet important sur l'économie du Nord. C'est pourquoi le Comité a d'abord cherché à déterminer comment créer un système d'éducation qui tienne compte à la fois de la tradition et du changement, autrement dit, qui puisse préparer la population à vivre à la fois selon un mode de vie traditionnel, fondé sur une utilisation accrue des ressources traditionnelles et renouvelables et aussi dans le monde du travail rémunéré, orienté vers la technologie et basé sur un secteur industriel sensible à la culture.

Voici les principales conclusions auxquelles le Comité spécial est parvenu:

- le système actuel doit faire l'objet d'une réorientation majeure;
- un système fondé sur la participation de la collectivité à la prise de décisions touchant l'éducation est le plus susceptible d'assurer un apprentissage qui serve à la fois la tradition et le changement;
- il faut tenir davantage compte de la diversité des besoins en matière d'éducation;
- il est essentiel de créer des mécanismes permettant l'apprentissage pendant toute la vie.

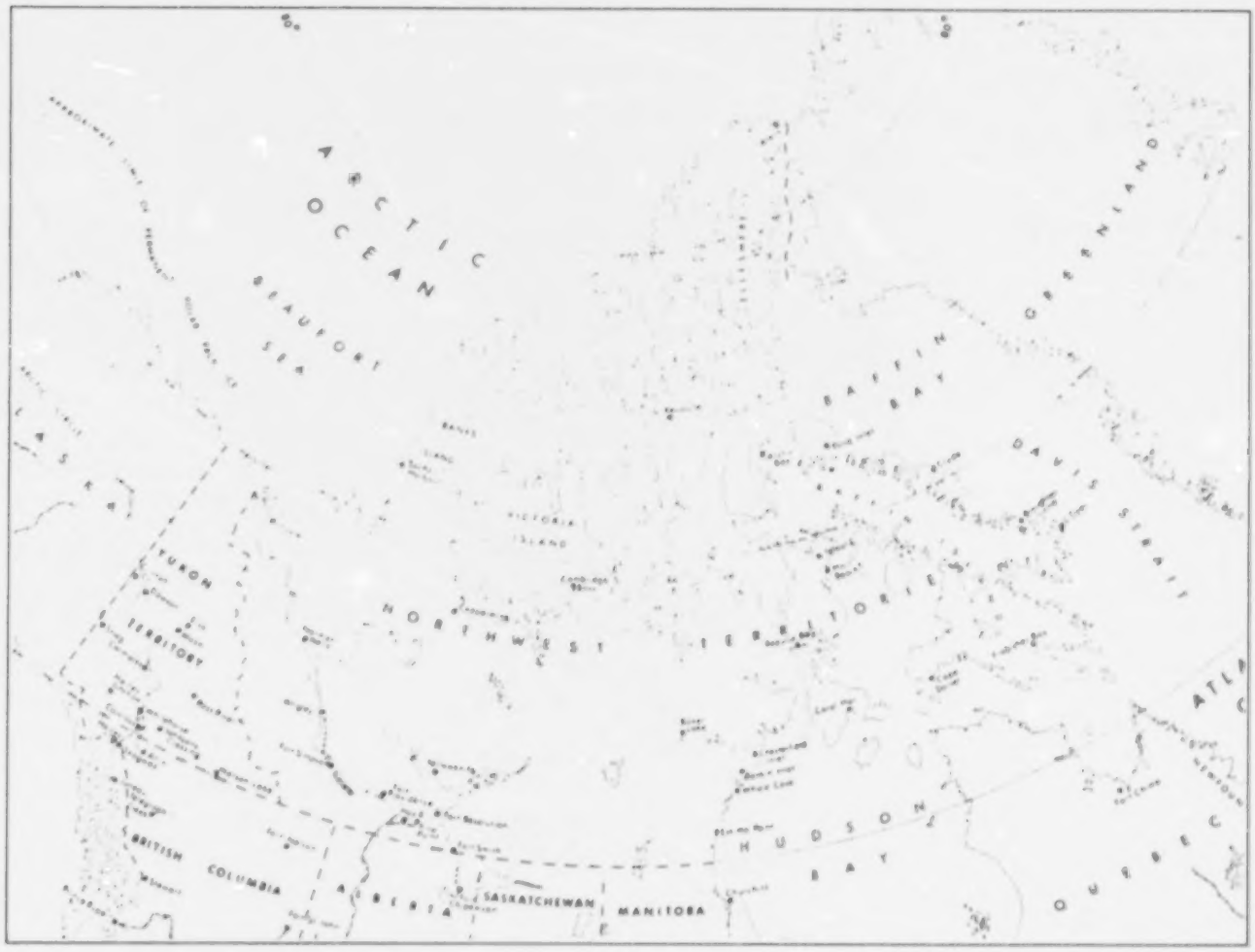
Le texte qui suit décrit ce processus primordial de participation du public, énumère les recommandations et les décisions qui en ont résulté et, enfin, cherche à déterminer l'impact général de l'opération sur l'élaboration des politiques publiques. Ce document fait partie d'une série d'études de cas parrainées par l'Unesco et visant à examiner la façon dont divers groupes sociaux participent aux étapes de planification et de mise sur pied des systèmes, des établissements et des programmes d'enseignement.[1]

Contexte

Les Territoires du Nord-Ouest couvrent une superficie vaste et sauvage constituée de marécages, de toundras, de rochers et de nappes d'eau gelée huit mois sur douze. Ils s'étendent sur une distance de 1 800 milles d'un bout à l'autre du tiers le plus septentrional du Canada. Leur population, clairsemée, est disséminée dans de petites localités très éloignées les unes des autres.

Les Territoires du Nord-Ouest pourraient contenir deux fois la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Belgique et la Scandinavie réunis, mais la densité de population y est de 2.2 personnes par 100 milles carrés pour 161 personnes par mille carré en Europe occidentale.

Quarante-huit mille personnes habitent cet immense territoire. Plus de la moitié sont autochtones - Inuit, Déné et Métis - tandis que les autres sont en majorité des Canadiens du Sud dont beaucoup sont arrivés au cours des dix dernières années et qui, pour la plupart, ne se sont pas installés pour longtemps. La répartition de l'habitat autochtone est en fonction d'une tradition séculaire de chasse, de pêche et de piégeage. Les Inuit habitent principalement les régions de l'est et du nord, tandis que les Dénés et les Métis sont concentrés dans les extrémités sud et ouest. Le transport coûte cher dans les Territoires du Nord-Ouest; en effet, la plupart des 60 collectivités ne sont accessibles que par avion (certaines par bateau en été). Dans les régions centrale et occidentale en



particulier, peu de localités sont reliées par une route.

Avant la fin de la Deuxième guerre mondiale, le système d'éducation ne touchait qu'un très petit nombre de personnes dans les T.N.-O. Presque tous les autochtones et beaucoup de non-autochtones acquéraient les connaissances de base dans leur famille. L'instruction avait toutefois été introduite dans le Nord vers 1850 par différentes confessions. Les quelques écoles d'alors ne desservaient cependant qu'une petite partie de la population. En 1951 encore, seulement 10 p. 100 des enfants fréquentaient une école quelconque.

À la fin des années quarante, le gouvernement fédéral, d'abord par l'intermédiaire du ministère des Mines et des Ressources et ensuite par celui du ministère des Affaires indiennes et du Nord, a commencé à construire des écoles dans les régions de l'est et du centre. Jusqu'alors, il avait subventionné les écoles administrées par les confessions religieuses. Dès 1956, tous les enseignants étaient employés par le gouvernement fédéral, plus précisément par le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

En 1969, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a pris l'éducation en charge et a façonné un système d'enseignement analogue à ceux des autres régions du Canada. Des écoles ont été construites, et des programmes d'études et des enseignants importés du Sud. Ainsi, les normes d'éducation et les programmes d'études de l'Alberta ont été adoptés dans la partie occidentale des T.N.-O., ceux du Manitoba dans la région du centre, et ceux de l'Ontario dans la région de l'est.

Le gouvernement a décrété l'instruction obligatoire de façon un peu abrupte, sans consultation, ou presque. En fait, un grand nombre de petites agglomérations du centre et de l'est de

l'Arctique ne se sont formées qu'à la suite de la construction des écoles. Des familles nomades qui pratiquaient la chasse et le piégeage depuis des générations s'établirent près de ces écoles pour que leurs enfants puissent les fréquenter, créant ainsi des villages.

En important les systèmes d'éducation du Sud, on eut forcément tendance à en adopter les objectifs. On n'accorda guère d'attention à l'enseignement des compétences nécessaires pour vivre et travailler dans le Nord. En imposant ce système perçu comme "étranger", on réduisit la possibilité que les écoles répondent aux besoins des collectivités et de leurs habitants.

Au début des années 1970, le ministère de l'Éducation, situé à Yellowknife, entreprit d'examiner le système.[2] Les responsables de cet examen, fonctionnaires du ministère pour la plupart, firent 233 recommandations qui suscitèrent un long débat à l'intérieur du gouvernement et constituèrent la base de l'Ordonnance sur l'éducation adoptée en 1977. Cette ordonnance apportait certes d'importants changements, dont la création d'organes consultatifs locaux appelés Local Education Authorities ou Societies, et l'élaboration de programmes en langue autochtone, mais tout le processus d'examen du système d'éducation n'en demeurait pas moins un mécanisme imposé par le gouvernement. Ce dernier avait révisé son propre programme, conçu son propre plan de rechange et, presque après coup, rendu ce plan public. Par conséquent, lorsque les habitants des T.N.-O. furent invités à indiquer ce qu'ils pensaient de ce plan, ils n'eurent pas grand-chose à dire parce qu'ils considéraient ces écoles non pas comme étant les leurs, mais celles du gouvernement. Ce dernier n'avait-il pas, en effet, construit les bâtiments, élaboré les programmes d'études et engagé le personnel?

En 1980, la structure du système scolaire des T.N.-O. était caractérisée par une centralisation relativement forte du processus de décision. Il existait bien un centre de formation professionnelle bien établi - situé dans une collectivité du sud-ouest des Territoires et desservant toute la population - mais aucun collège communautaire. En outre, aucun mécanisme central de planification ou de coordination des programmes de formation des adultes n'était en place. À la suite de l'adoption de l'Ordonnance de 1977, les écoles des 70 collectivités des Territoires eurent le choix entre trois niveaux d'administration locale:

- régie scolaire locale (Local Education Authority),
- société scolaire locale (Local Education Society),
- conseil scolaire local (Local Schoolboard).

Les régies scolaires locales étaient des organismes de caractère strictement consultatif chargés de conseiller le surintendant régional de l'éducation (fonctionnaire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest) et de faire des recommandations sur les programmes à caractère culturel et sur le choix de la langue d'enseignement pour la maternelle, la première année et la deuxième année. Les sociétés scolaires étaient investies de fonctions plus larges que les régies. Elles devaient faire des recommandations sur un plus grand nombre de questions relatives aux progammes, aux coûts et aux langues d'enseignement, mais relevaient, en définitive, du surintendant de l'éducation de leur région.

Quant aux conseils scolaires, ils pouvaient administrer eux-mêmes tous les programmes qu'ils offraient, à condition de respecter les budgets et les normes d'éducation établis par les gouvernements territorial et fédéral.

Si elles voulaient changer de catégorie sous ce rapport, les collectivités devaient présenter au ministère de l'Éducation une demande démontrant une capacité, une volonté et une expérience justifiant l'attribution de pouvoirs décisionnels plus grands. En dernière analyse, c'était le gouvernement qui décidait si telle collectivité méritait ou non d'exercer un pouvoir plus grand sur le système d'éducation local.

En 1980, au moment où le Comité spécial commençait ses travaux, la majorité des 70 collectivités des Territoires possédaient une régie scolaire locale. Cinq localités avaient une société. Deux conseils scolaires seulement avaient été créés, tous deux à Yellowknife.

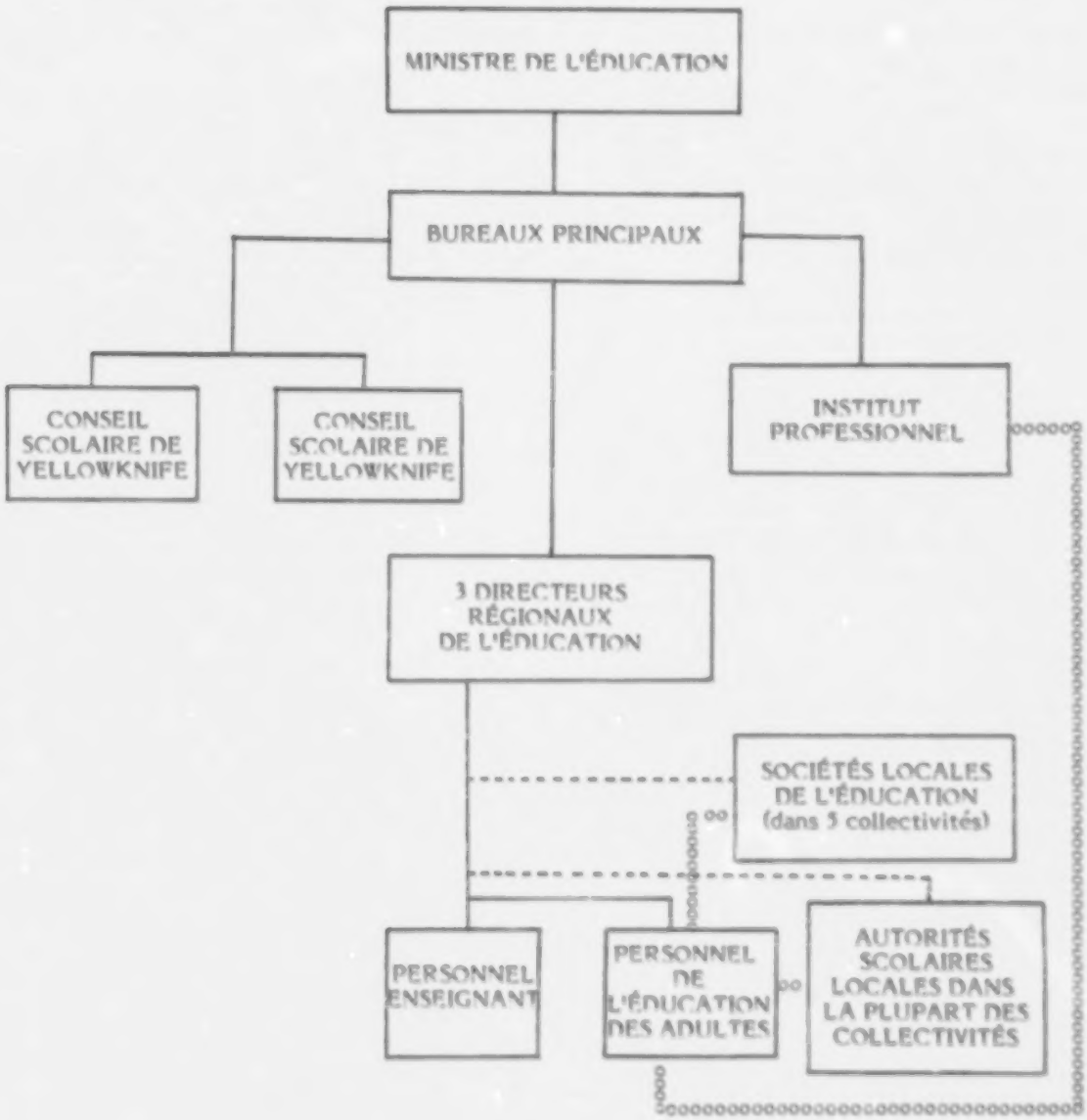
L'Ordonnance sur l'éducation de 1977 a apporté des améliorations, mais elle n'a pas eu tous les résultats escomptés, loin de là. En effet, dans un système qui touchait, en 1980, 12 000 élèves dont plus des deux tiers étaient autochtones, seuls 91 élèves ont pu s'inscrire à l'université, dont seulement six Métis, quatre Inuit et trois Dénés. Les chiffres concernant les 383 élèves sortis de la 9e année en 1980, indiquent une semblable situation : 10 p. 100 seulement étaient des Dénés, 16 p. 100 des Inuit et 7 p. 100 des Métis.

C'est dans ce contexte caractérisé par de faibles niveaux d'instruction et une forte centralisation que l'assemblée législative a décidé d'entreprendre un examen approfondi du système d'éducation.

Mandat du comité spécial sur l'éducation

C'est un mandat particulièrement vaste que l'assemblée législative a confié en 1980 à cinq de ses membres, dont trois étaient autochtones, mandat vaste par la portée autant que par la méthodologie. Le Comité spécial était, en effet, chargé 1° d'enquêter sur les problèmes de tous les secteurs de l'éducation; 2° d'examiner toutes les lois et politiques relatives au système d'éducation des T.N.-O.; 3° de consulter le public, les régies scolaires locales et les groupes intéressés dans toutes les parties des Territoires, en tenant des audiences et des assemblées, et en recevant des présentations orales et écrites; 4° d'entreprendre des projets de recherche en vue de trouver de nouveaux moyens de régler les problèmes liés à l'éducation.

L'ÉDUCATION DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
ORGANIGRAMME DE 1980


MINISTRE DE L'ÉDUCATION
BUREAUX PRINCIPAUX
CONSEIL SCOLAIRE DE YELLOWKNIFE
CONSEIL SCOLAIRE DE YELLOWKNIFE
INSTITUT PROFESSIONNEL
3 DIRECTEURS RÉGIONAUX DE L'ÉDUCATION
SOCIÉTÉS LOCALES DE L'ÉDUCATION (dans 5 collectivités)
PERSONNEL ENSEIGNANT
PERSONNEL DE L'ÉDUCATION DES ADULTES
AUTORITÉS SCOLAIRES LOCALES DANS LA PLUPART DES COLLECTIVITÉS

Rapports hiérarchiques

Relève de _____

Conseille ----------

Liaison et consultation auprès de oooooooooooooo

Il devait également examiner les problèmes et préoccupations propres aux élèves autochtones, l'enseignement des langues, l'élaboration des programmes d'études, les établissements d'enseignement, la question des locaux, la qualité de l'enseignement, les bourses d'études et de perfectionnement, l'éducation spéciale, la formation des maîtres, l'éducation permanente et l'enseignement secondaire.

Son mandat prévoyait enfin la présentation à l'assemblée législative d'un rapport provisoire à l'automne 1981 et d'un rapport final au début de 1982.

Le processus de consultation

De janvier à mars 1982, le Comité spécial s'est rendu dans toutes les régions des Territoires, tenant 43 audiences publiques dans 34 collectivités. Dans presque toutes, il a pu avoir des entretiens à part avec les membres des régies et le personnel des écoles. En tout, le Comité a entendu 1 500 personnes et reçu les mémoires de plus de 30 groupes et particuliers.

Dans la plupart des localités visitées, malgré un manque de publicité et d'animation, les audiences du Comité ont attiré beaucoup de monde et certaines assemblées se sont prolongées tard dans la soirée, voire jusqu'au petit matin.

De plus, le Comité a lancé deux projets de recherche-action visant à compléter les données recueillies au moyen des présentations orales et écrites, à faire l'essai de solutions possibles aux problèmes relatifs à l'éducation et à encourager la participation des collectivités aux décisions touchant l'éducation. Pour remédier au manque d'information sur le système d'éducation, un projet pilote a été mis sur pied dans trois collectivités. Ce projet pilote comportait les volets suivants : préparation de dossiers d'information à l'intention des membres de la régie scolaire locale; de dossiers destinés aux responsables des émissions de radio et de télévision; et publication d'un bulletin trimestriel de 20 pages qui a d'abord été distribué aux trois collectivités en question puis, étant donné son immense succès, à tous les habitants des T.N.-O. Dans une langue simple et à l'aide d'illustrations, ce bulletin renseignait la population sur les problèmes, les programmes et les politiques relatifs à l'éducation dans les T.N.-O.

Pour aider à orienter les personnes venues du Sud enseigner dans les T.N.-O., un film a été réalisé sur les responsabilités des aides-enseignants autochtones, afin de sensibiliser les nouveaux maîtres au rôle de premier plan que ces aides-enseignants doivent jouer en classe, et à l'importance d'une pédagogie propre à la culture.

Les recherchistes du Comité ont aussi analysé les données recueillies aux audiences et contenues dans les mémoires; ils ont recensé les programmes et les politiques des T.N.-O. en matière d'éducation, interrogé des éducateurs et des administrateurs de toutes les régions du Nord, et examiné des modèles, des structures et des programmes en vigueur dans d'autres parties du monde.

Le rapport provisoire du Comité a été distribué à toutes les collectivités et écoles en novembre 1981. Il contenait une synthèse des problèmes et préoccupations soulevés pendant les audiences et dans les mémoires. Le Comité spécial demandait à tous les intéressés de lui communiquer leurs observations sur le rapport.

Résumé des préoccupations exprimées

La transcription des délibérations publiques laisse transparaître la vive préoccupation, l'intérêt considérable et, souvent, le fort mécontentement que les habitants des T.N.-O. ressentaient à l'égard de leur système d'éducation. Sur beaucoup de questions, les intervenants n'étaient pas du même avis, mais ils avaient de nombreuses préoccupations en commun, dont voici les principales:

- les élèves sont souvent mal préparés tant au mode de vie traditionnel qu'à une vie de travail rémunéré;
- on ne sait pas trop dans quelles proportions l'enseignement devrait être dispensé en langue autochtone et en anglais respectivement, ni dans quel ordre;
- les compétences acquises à chaque niveau ne sont pas les mêmes dans toutes les écoles des Territoires et ne peuvent se comparer à celles qu'on acquiert dans le Sud;
- un grand nombre d'élèves s'absentent régulièrement de la classe ou abandonnent l'école;
- la discipline n'est pas assez stricte dans les écoles (préoccupation exprimée par de nombreux parents);
- les élèves qui doivent quitter leur collectivité pour poursuivre leurs études après la 9e année ont des difficultés d'adaptation et ne reçoivent pas dans les résidences scolaires tous les conseils et l'appui dont ils ont besoin;
- les personnes qui viennent du Sud pour enseigner dans le Nord n'ont pas toutes une formation suffisante (dans les T.N.-O., la plupart des enseignants viennent du Sud);
- les adultes n'ont pas accès à des possibilités de formation adéquates, puisque les programmes d'éducation permanente ne comptent pas parmi les priorités financières du gouvernement et sont habituellement les premiers à être frappés par les mesures d'austérité budgétaire;
- la plupart des parents sont mal renseignés sur les écoles ou le système scolaire de leur collectivité;
- l'administration et la prise de décisions sont trop centralisées à Yellowknife;
- le programme d'études élaboré par un organisme central est difficile à mettre en application dans les collectivités et, dans de nombreux cas, ne permet pas de préparer les élèves au mode de vie traditionnel, ni à celui où le travail rémunéré domine.

Ces trois dernières préoccupations révélaient une volonté nette de la part des intervenants de participer davantage aux décisions touchant leurs collectivités et l'avenir de celles-ci.

Liens avec l'enquête berger

Le travail du Comité spécial se rapproche beaucoup de celui d'une commission d'enquête mieux connue dont les travaux ont eu lieu huit ans avant la mise sur pied du Comité, à savoir la Commission d'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, mieux connue sous le nom de Commission Berger.

En 1974, le gouvernement du Canada a demandé au juge Thomas Berger, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, d'examiner les conséquences sociales, économiques et environnementales de la construction d'un gazoduc dans la vallée du Mackenzie et de faire des recommandations sur les conditions à imposer si le projet était mis en oeuvre.

Bien que son enquête portât sur la construction éventuelle d'un gazoduc et l'aménagement d'un couloir de transport de l'énergie dans la vallée du Mackenzie, le juge Berger s'est rendu compte que le véritable débat avait une portée beaucoup plus large, qu'il s'agissait en fait de l'avenir du Nord et de ses habitants. Il a constaté l'existence de deux points de vue distincts, l'un considérant le Nord comme une région vierge à exploiter, l'autre comme une terre ancestrale à protéger et à chérir.

Le Comité spécial a pu profiter de l'enquête du juge Berger. Il s'est en effet inspiré des méthodes de celles-ci pour débroussailler les problèmes et les préoccupations des habitants du Nord et il a envisagé le Nord dans la même optique.

En ce qui concerne les moyens d'action, le Comité, comme la Commission, a tenu de nombreuses audiences publiques. Le juge Berger s'était rendu dans 35 collectivités de la vallée du Mackenzie, où il avait entendu les témoignages de plus de 1 000 personnes. Comme les membres du Comité spécial, il considérait les audiences publiques comme un processus essentiel à l'évaluation de toutes les données, aussi techniques soient-elles. Comme M. Berger l'a écrit dans son rapport final, "à notre avis, seul le témoignage de gens qui vivaient chaque jour sur la terre pouvait nous permettre de faire une évaluation exacte". M. Berger n'avait pas cherché à imposer de méthode pour la tenue des audiences. La Commission était restée dans chaque collectivité jusqu'à ce qu'elle eût entendu tous ceux qui voulaient exprimer leur opinion, tenant parfois des audiences pendant quatre jours presque sans interruption.

Les ressemblances entre la Commission Berger et le Comité spécial ne se limitent pas à la méthode utilisée. Il semble que la vision du développement qui était à la base des délibérations du Comité spécial ait été similaire à celle que le juge Berger avait adoptée en 1977. Après trois ans d'enquête, M. Berger avait conclu que la structure de développement du Nord devait reposer d'une part sur un secteur traditionnel fort, englobant des ressources traditionnelles et renouvelables, et, d'autre part, sur un secteur industriel souple qui tiendrait compte de la dimension culturelle. M. Berger croyait fermement que dans la détermination de l'avenir du Nord, il fallait donner crédit non seulement aux idées des habitants du Sud sur le développement des régions vierges, mais aussi à celles des gens dont le Nord était la patrie.

Après avoir entendu les témoignages des autochtones, le juge Berger et les membres de la Commission ont vu que ceux-ci ne se lamentaient pas su. un passé révolu, mais demandaient plutôt à participer aux décisions touchant leur avenir; ils ne tentaient pas de se retrancher dans leur passé, mais ils entendaient faire fond sur celui-ci.

En 1982, le Comité spécial a établi que son rôle consistait à créer un système d'éducation plus approprié qui permette aux habitants du Nord d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour se doter d'une base industrielle et, aussi, pour assurer le développement harmonieux de leur terre ancestrale.

Pour mieux situer les deux enquêtes, précisons que la Comission Berger a établi un contexte et un plan pour le développement du Nord dans lesquels elle recommandait des types et un rythme de développement précis, et que le Comité spécial a eu pour tâche de créer le cadre éducatif le plus propre à favoriser ces types et ce rythme de développement.

Recommandations du comité spécial

Le Comité spécial a publié son rapport définitif en mars 1982. Ce rapport a été imprimé à plusieurs milliers d'exemplaires et diffusé dans toutes les régions des T.N.-O. Comme un grand nombre des cultures autochtones du Nord ont une forte tradition orale, des résumés ont été enregistrés sur bandes magnétiques dans deux langues autochtones et distribués à toutes les communautés et organisations autochtones. Le grand public, les régies scolaires locales, les enseignants et les élèves ont été encouragés à communiquer leurs observations sur le rapport, que l'assemblée législative des T.N.-O. a examiné de façon approfondie au cours des sessions du printemps et de l'automne 1982.

Le rapport préconisait un remaniement majeur du système d'éducation des T.N.-O. ainsi que la création de plusieurs nouveaux établissements à l'intérieur de celui-ci. Il recommandait que la région et les collectivités exercent un plus grand contrôle sur l'éducation, que le système soit plus souple et réponde davantage aux besoins d'apprentissage des élèves, et que des engagements soient pris concernant l'éducation permanente. Le Comité spécial considérait la notion de contrôle par la région et la collectivité comme un concept essentiel, car il avait la conviction que c'était à l'échelon du conseil scolaire régional que l'on devait établir les priorités de l'éducation, les programmes d'études, le choix de la langue d'enseignement et les calendriers.

Le Comité a proposé une décentralisation de la structure éducative par la création de conseils

scolaires locaux regroupant les écoles de plusieurs collectivités (Divisional Schoolboards). Ces conseils scolaires devaient permettre aux écoles d'établir des programmes d'études mieux adaptés aux particularités culturelles de la clientèle. En outre, il a recommandé la création de trois nouveaux organismes : un serait chargé de la planification et de la coordination de l'éducation, un autre s'occuperait de la recherche éducationnelle et de l'élaboration de programmes d'études, et le troisième serait responsable de l'éducation permanente. Le rapport, intitulé Learning: Tradition and Change in the Northwest Territories, contenait 49 recommandations, résumées ci-après :

1. Création de dix conseils scolaires locaux (Divisional Schoolboards) dont chacun:
   - serait responsable d'au moins 1 000 élèves;
   - administrerait les classes allant de la maternelle à la 9e année;
   - disposerait des pouvoirs et des fonds nécessaires à l'élaboration de programmes d'études appropriés pour les élèves relevant de sa compétence;
   - pourrait déterminer la durée de l'année scolaire;
   - serait composé d'un ou de plusieurs représentants de chaque régie scolaire locale de la région qui relève de sa compétence;
   - affecterait un spécialiste de l'enseignement aux adultes à chaque collectivité;
   - assurerait la création dans chaque collectivité d'un comité de l'éducation habilité à déterminer dans quelle langue l'enseignement y serait dispensé;
   - aurait l'autorité et les fonds pour établir des programmes d'enseignement de la langue maternelle et de l'anglais comme langue seconde.
2. Création d'un Secrétariat pour l'apprentissage qui aurait pour mandat :
   - d'évaluer les besoins d'instruction dans les Territoires du Nord-Ouest, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, y compris les besoins en matière d'études avancées, de formation technique et professionnelle et de formation préparatoire à l'emploi;
   - de planifier et de classer par ordre de priorité les programmes et mesures visant à répondre à ces besoins.
3. Création de deux Centres d'apprentissage et d'enseignement, l'un dans l'est et l'autre dans l'ouest, qui seraient chargés :
   - d'élaborer à contrat des programmes d'études appropriés;
   - de faire des recherches et des évaluations;
   - d'assurer à contrat la formation et l'orientation des enseignants pour les conseils scolaires.
4. Création d'un Collège de l'Arctique qui comprendrait plusieurs campus (dont certains spécialisés) et pourrait offrir des services d'éducation à tous les habitants des T.N.-O. Le Collège aurait pour mandat :
   - d'offrir tous les programmes d'éducation et de formation de niveau supérieur à la 9e année, dont les programmes d'éducation des adultes, d'initiation à la vie professionnelle, de préparation à l'emploi, de formation professionnelle et technique, d'apprentissage, et ceux qui mènent à un diplôme.
   - de fournir des services d'orientation et une aide administrative à tous les programmes postscolaires susmentionnés.
5. Mise en place d'un plus grand nombre de programmes de formation pour les enseignants autochtones et amélioration des programmes d'orientation destinés aux enseignants originaires du Sud.
6. Prestation, dans leurs collectivités, d'un plus grand nombre de ressources et de programmes aux élèves ayant des besoins spéciaux (dont l'établissement de programmes personnalisés), en vertu d'un droit reconnu par la loi.
7. Création d'un programme d'éducation permanente postscolaire conforme à la législation des T.N.-O.
8. Mise en valeur du rattrapage scolaire et de la préparation professionnelle à l'intention des adultes.
9. Élaboration de programmes d'études à titre prioritaire au niveau de l'école locale et du conseil scolaire local (Divisional Schoolboard).
10. Attribution aux conseils scolaires locaux, aux centres d'apprentissage et d'enseignement et au Collège de l'Arctique du pouvoir d'établir leurs priorités et leurs calendriers.

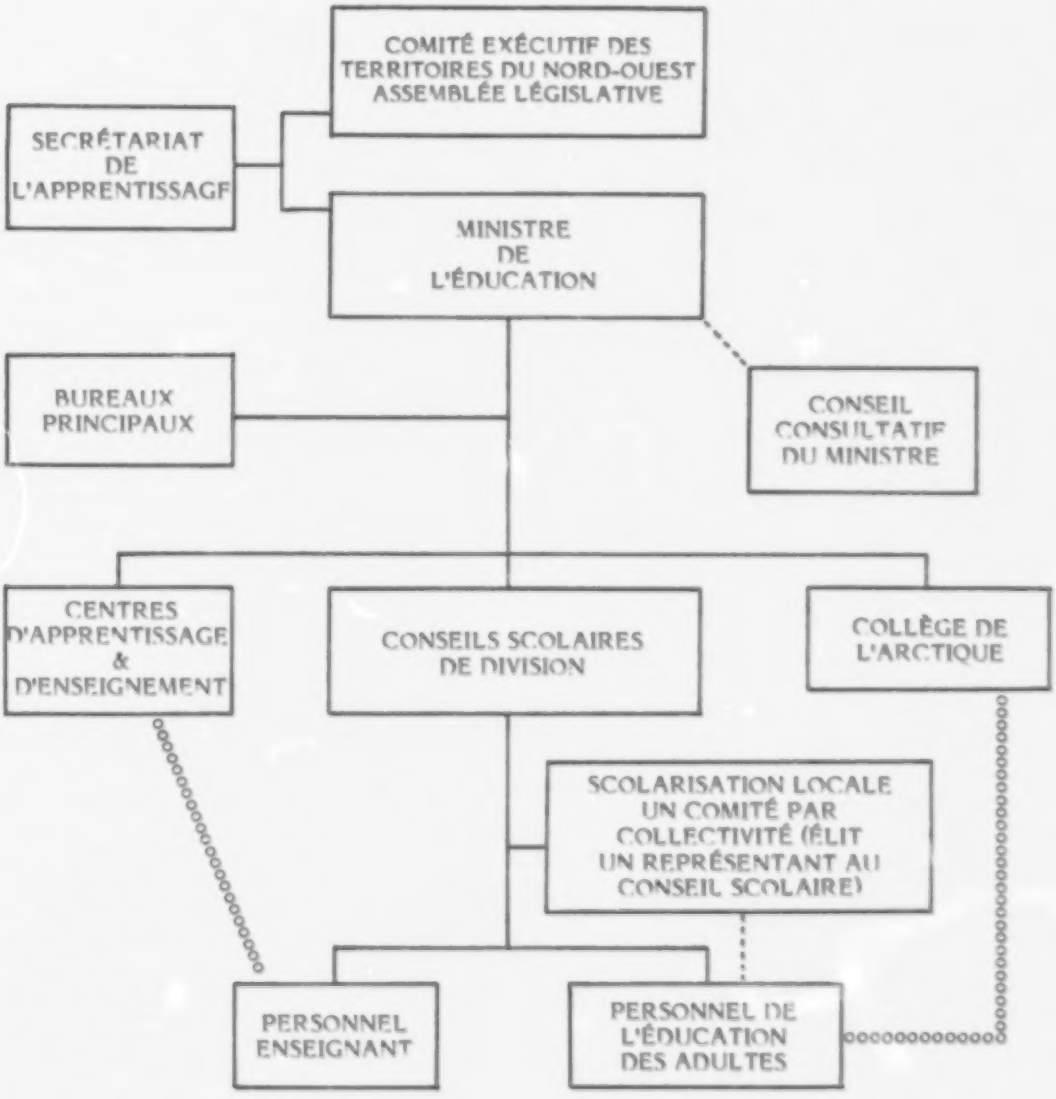
Le point sur la mise en application des recommandations

Dans une de ses recommandations, le Comité spécial préconisait la création d'un groupe de travail chargé de déterminer quand et comment il y aurait lieu de mettre ses recommandations à exécution. À la fin de 1982, l'assemblée législative des T.N.-O. a officiellement créé ce groupe de travail, composé de diverses personnes, dont le sous-ministre de l'Éducation, un membre d'une régie scolaire locale, un superviseur de l'éducation permanente et un ancien recherchiste du Comité spécial.

Lorsque le groupe de travail a présenté son rapport en septembre 1983, il était clair que la mise en application des recommandations du Comité spécial avait, dans certains cas, été retardée et, dans d'autres, rejetée parce que trop coûteuse en période d'austérité budgétaire. En résumé, le groupe de travail a recommandé:

- que le gouvernement procède à la création des dix conseils scolaires en déléguant les pouvoirs et les responsabilités aux collectivités de façon plus progressive;

L'ÉDUCATION DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
ORGANIGRAMME PROPOSÉ PAR LE COMITÉ SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION, EN 1982


COMITÉ EXÉCUTIF DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
SECRÉTARIAT DE L'APPRENTISSAGE
MINISTRE DE L'ÉDUCATION
BUREAUX PRINCIPAUX
CONSEIL CONSULTATIF DU MINISTRE
CENTRES D'APPRENTISSAGE & D'ENSEIGNEMENT
CONSEILS SCOLAIRES DE DIVISION
COLLÈGE DE L'ARCTIQUE
SCOLARISATION LOCALE UN COMITÉ PAR COLLECTIVITÉ (ÉLIT UN REPRÉSENTANT AU CONSEIL SCOLAIRE)
PERSONNEL ENSEIGNANT
PERSONNEL DE L'ÉDUCATION DES ADULTES

Rapports hiérarchiques

Relève de _____

Conseille ----------

Liaison et consultation auprès de oooooooooooooo

- que la création du Secrétariat pour l'apprentissage soit reportée, puisque les programmes de formation de tous les ministères avaient déjà été regroupés dans une nouvelle direction du Department of Advanced Education and Manpower (ministère de l'éducation supérieure et de la main d'oeuvre) au milieu de 1983;
- que la création des centres d'apprentissage et d'enseignement soit reportée jusqu'à ce que les conseils scolaires locaux deviennent opérationnels et que le Collège de l'Arctique soit suffisamment fonctionnel pour inclure ces centres dans sa structure;
- que l'instruction publique de la maternelle à la 12e année continue à relever des conseils scolaires locaux, et que les 10e, 11e et 12e années ne soient pas transférées au Collège de l'Arctique;
- que davantage de fonds soient consacrés à l'élaboration et au maintien des programmes d'éducation spéciale, d'éducation permanente et d'enseignement des langues autochtones.

Impact

Au moment de la rédaction du présent document, soit au début de 1984, seules quelques-unes des recommandations présentées par le Comité spécial en 1982 ont été mises en application, bien que des modifications qui apporteront à l'Ordonnance sur l'éducation certains changements proposés par le Groupe de travail soient actuellement en voie de préparation.

Après quatre ans d'enquête et de débat public, quels ont donc été les grandes répercussions des travaux du Comité spécial?

D'abord, il ne faut évidemment pas juger ces travaux uniquement en fonction des résultats immédiats, car leurs effets sur le système d'éducation et sur les vues de la population en cette matière se feront sentir pendant un certain temps encore.

Parmi les résultats les plus marquants, mentionnons que le processus de participation du public a suscité un vif intérêt auprès de la population des T.N.-O. et qu'il a sensibilisé davantage les habitants des diverses régions, particulièrement ceux dont l'avis n'avait jamais été sollicité, à la nature, aux méthodes et au but de l'éducation.

Beaucoup d'éducateurs estiment par ailleurs que le processus de remaniement du système d'éducation qui avait été envisagé dans l'Ordonnance de 1977, mais avait progressé de façon relativement lente, a été grandement accéléré par les travaux du Comité spécial.

Un des effets à long terme des travaux du Comité est la volonté ferme d'assurer le maintien d'un processus de participation du public aux décisions touchant l'éducation, et ce, en accroissant les responsabilités des conseils scolaires et des comités locaux de l'éducation.

Sur un autre plan, on a pu constater un renforcement et un élargissement de la planification et de la coordination des services de formation des adultes dans les Territoires, principalement pour ce qui est de l'éducation de base et des programmes de préparation à l'emploi.

De plus, le projet de création d'un Collège de l'Arctique à caractère interdisciplinaire qui s'étendrait à l'échelle des T.N.-O., s'il n'est pas encore entièrement élaboré, est perçu comme devant se réaliser à plus ou moins brève échéance.

Reste à savoir si les recommandations du Comité spécial répondent véritablement à la question soulevée au début de l'enquête : Quel type de système d'éducation peut le mieux intégrer une préparation à un mode de vie traditionnel et une préparation à une vie de travail rémunéré? Quelle structure a-t-il? Comment fonctionne-t-il?

Certains considèrent qu'il s'agit là d'une des principales lacunes des propositions énoncées par le Comité, puisque ce dernier a carrément laissé cette question aux conseils scolaires locaux proposés, sans suggérer de solution quant au contenu, à la méthodologie ou aux normes. À cet égard, certains membres du Comité spécial estimaient qu'il aurait été présomptueux de leur part d'indiquer aux autochtones des Territoires quel type d'éducation convenait le mieux à leur culture.

D'après le plan proposé, les conseils scolaires locaux et les régies scolaires locales devaient se voir conférer des pouvoirs beaucoup plus grands en matière de formulation de politiques ainsi que de planification et d'administration des programmes, mais le rapport du Comité spécial ne disait pas grand-chose sur le genre d'appui technique, de formation et de mécanisme d'acquisition des compétences qui pourraient leur être fournis.

De plus, nulle part dans son rapport le Comité ne fait allusion à l'utilisation du télé-enseignement. S'agissant d'une région aussi vaste que les Territoires du Nord-Ouest, où les distances sont grandes, les populations clairsemées et le transport coûteux, c'est manquer de vision que de n'examiner ni l'application éventuelle de diverses techniques de télé-enseignement ni leurs conséquences pour les types de structures éducatives à créer.

Malgré ses imperfections, le rapport du Comité spécial constitue une tentative audacieuse de réexaminer la structure du système d'éducation dans les T.N.-O. Son effet le plus important et le plus durable sera peut-être de redonner à la collectivité et aux personnes qui, en dernière analyse, sont les plus touchées par les décisions portant sur la préparation au mode de vie traditionnel comme au mode de vie contemporain, les moyens de prendre l'éducation en charge.

NOTES

1. Cette étude de cas a pu être réalisée grâce à l'aide financière de la Commission canadienne pour l'Unesco. Les auteurs ont recueilli des données au moyen d'interviews de membres et d'employés du Comité spécial sur l'éducation, de fonctionnaires du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, de membres de conseils scolaires locaux et de représentants de l'association des enseignants des Territoires du Nord-Ouest. Ils ont en outre consulté les documents énumérés dans la bibliographie ci-annexée.

2. Ministère de l'Éducation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Survey of Education, 1972.

BIBLIOGRAPHIE

1. Berger, T. Le Nord: terre lointaine, terre ancestrale - Rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, vol. I et II

2. Gouvernement des T.N.-O., Statistics Quarterly, vol. 5, n° 3, Yellowknife, 1983

3. Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest: Special Committee on Education (comité spécial sur l'éducation): Education in the N.W.T., Interim Report, Yellowknife, 1981

4. ---------- Learning: Tradition and Change in the Nothwest Territories, Yellowknife, 1982

5. ---------- Minutes of the Public Hearings of the Special Committee on Education (comptes rendus des audiences publiques du comité spécial sur l'éducation), Yellowknife, 1981

6. ---------- Report of the Task Force on Implementation of the Special Committee on Education (rapport du groupe de travail sur la mise en application des recommandations du comité spécial sur l'éducation), Yellowknife, 1983

LA PARTICIPATION DES ADULTES AU PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UN PROJET DE POLITIQUE GLOBALE EN ÉDUCATION DES ADULTES

Un compte rendu du déroulement
des travaux de la Commission
d'étude sur la formation professionnelle
et socio-culturelle des adultes

Pierre Hamel
Professeur, Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Francine Senécal
Institut canadien d'éducation des adultes
Montréal, Canada

TABLE DES MATIÈRES

1	Présentation	29
2	Les enjeux actuels de la participation	29
	2.1 Participation et démocratie	29
	2.2 L'État et la participation au Québec	31
3	Contexte de la mise sur pied de la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA)	32
4	Déroulement de la Commission d'étude sur la formation des adultes	34
	4.1 Le processus de consultations régionales	34
	4.2 Le colloque national	35
5	Impact de la consultation	36
	5.1 Impact sur le projet de la CEFA	36
	5.2 Impact sur les groupes et adultes consultés	37
6	Conclusion	37
Notes		39
Annexe I	Décret - Gouvernement du Québec	41
Annexe II	Principes directeurs de la commission	43
Annexe III	Liste des journées de consultation dans les régions	45
Annexe IV	Agent de liaison en région Description de fonctions	47

LA PARTICIPATION DES ADULTES AU PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UN PROJET DE POLITIQUE GLOBALE EN ÉDUCATION DES ADULTES

1 PRÉSENTATION

Les enjeux de la participation sont nécessairement spécifiés par le contexte où celle-ci se déroule. Dans le cas de l'éducation des adultes au Québec et plus particulièrement à travers le processus d'élaboration d'une politique d'éducation des adultes dans le cadre de la Commission d'étude sur la formation professionnelle et socio-culturelle des adultes (CEFA), il faut rappeler non seulement que l'opération est menée en pleine crise, alors qu'il s'agit de repenser les rapports entre l'État et la société, mais en plus qu'un certain nombre de choix et de défis à l'égard du développement sont à préciser. Pour réaliser ses objectifs, la Commission a misé de façon prioritaire sur les adultes et a cherché tout au long de ses travaux à leur donner la parole. En fait, l'un des buts poursuivis par les membres de la Commission était de bâtir un pouvoir parallèle et populaire en éducation des adultes. La Commission a donc conçu ses travaux en fonction des consultations larges et démocratiques que l'on souhaitait réaliser afin de permettre aux adultes d'exprimer leurs attentes et besoins de formation et d'éducation.

C'est à cet égard que les travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes sont particulièrement novateurs et méritent d'être étudiés. Ainsi, ils nous démontrent qu'il est possible de mener une expérience de participation populaire dans un processus d'élaboration d'une politique.

Au début de la décennie 1980, le gouvernement du Parti québécois nous a habitué à un discours sur le changement, la crise, les nouvelles technologies. Parler d'éducation des adultes, dans ce contexte, revêt une couleur particulière. Si les citoyens semblent prêts à accepter un État-providence plus modeste, s'ils envisagent de s'inscrire dans ce que certains nomment "le nouvel ordre économique mondial", ces transformations exigent à la fois des changements de mentalité et de nouvelles compétences dans à peu près tous les secteurs d'activités. À ce titre, les enjeux que recouvre l'éducation des adultes coïncident avec les ajustements provoqués par la ré-organisation des systèmes de production et de reproduction sociale. L'éducation des adultes ne consiste plus uniquement dès lors à occuper les temps libres et les temps morts, mais devient un moyen stratégique pour susciter l'innovation, la créativité et favoriser, auprès de groupes de plus en plus nombreux, un apprentissage sur mesure par rapport à leurs besoins.

On comprendra donc que la participation à l'élaboration d'une politique d'éducation des adultes dans ce contexte déborde le champ de l'éducation dans son sens restreint pour se poser plus largement en termes économiques et politiques.

Dans les pages qui suivent, dans un premier temps, nous présenterons quelques éléments de problématique au sujet des enjeux actuels de la participation. Ensuite, nous présenterons rapidement le contexte de la mise sur pied de la CEFA, après quoi nous nous attarderons aux principales étapes qui ont caractérisé sa démarche. Enfin, nous évaluerons l'impact de la participation et de la consultation - y compris leurs limites - dans ce cadre.

2 LES ENJEUX ACTUELS DE LA PARTICIPATION

2.1 Participation et démocratie

À travers la crise que traversent les sociétés occidentales et leurs États depuis la fin des années 70, nous assistons au renouvellement d'un certain nombre de thèmes. Ainsi, les modèles, les certitudes, les manières de faire qui prévalaient il y a quelques années encore ne peuvent témoigner des nouvelles conditions qui se développent et qui touchent autant la gestion des affaires publiques que l'action collective. Certains parlent de transition, d'autres d'environnement perturbé. Quoi qu'il en soit, on constate aisément que ces bouleversements se répercutent de façon directe sur l'espace politique. Au désintérêt des électeurs pour la politique proprement dite, désintérêt qui se manifeste au sujet des débats menés par les partis, il faut ajouter une désaffection qui s'exprime notamment à travers une baisse des taux de participation de plus en plus large à l'égard des institutions qui, à l'intérieur de la société civile, constituaient les principaux lieux d'élaboration des consensus sociaux et de la médiation politique. Gilles Lipovetsky, entre autres, s'est interrogé de façon stimulante sur le phénomène de la désaffection politique qui a pour contrepartie la montée de l'individualisme et la mise en place d'un véritable "procès de personnalisation" misant avant tout sur les valeurs hédonistes et narcissiques, en particulier la séduction :

> "séduction au sens où le procès de personnalisation réduit les cadres rigides et coercitifs, fonctionne en douceur en jouant la carte de la personne individuelle, de son bien-être, de sa liberté, de son intérêt propre".[1]

De la sorte, les individus semblent de plus en plus justifiés d'accorder davantage de poids à leurs désirs et de leur attribuer préséance sur les projets collectifs. Ce phénomène qui, pour Lipovetsky, est au coeur de la culture post-moderne nous conduit à réexaminer le contenu de la crise politique et partant le rôle que peut y jouer la participation.

Si nous nous tournons un instant du côté des mouvements alternatifs qui, ces dernières années, ont contribué au renouvellement de la démocratie[2], on peut souligner qu'ils ont insisté pour montrer combien l'extension du rôle de l'État à l'intérieur de la société civile menaçait la vie démocratique - l'étatisme allant de pair, comme on a pu le constater dans toutes les sociétés occidentales au cours des trente dernières années, avec la mise en place d'une bureaucratie dont les pouvoirs extensifs et les prérogatives ont réussi à transcender le pouvoir politique lui-même. Le résultat étant que les lieux d'élaboration des consensus sociaux sont devenus moins nombreux - les règles et les normes qu'ils ont subi ont eu tendance à s'inscrire à l'intérieur du cadre de cette rationalité bureaucratique.

Parler en ce moment de la crise du politique, c'est avant tout se préoccuper de l'espace politique de la démocratie qui s'avère menaçé par l'emprise qu'exerce la bureaucratie d'Etat sur la société[3]. Dans ce contexte, la participation demeure un élément-clé car il n'y a pas d'autre moyen de contrebalancer et de faire reculer l'étatisme et l'extension des pouvoirs bureaucratiques que de compter sur la participation active des citoyens et ce, à tous les échelons de la scène politique comme dans tous les secteurs d'activités. Or, on sait que la notion de participation, comme toutes les notions heuristiques en sciences sociales, a été produite à travers une genèse qui est bourrée d'équivoques. Une première ambiguïté que souligne à juste titre René Lourau concerne l'ambivalence du terme qui revêt tantôt une signification réformiste dominante-récupératrice et tantôt une signification émancipatoire :

> "Le terme 'participation' recouvre et permet de ne pas distinguer deux types de demandes sociales, une émanant du pouvoir et de l'idéologie dominante, l'autre émanant des couches sociales en quête de pouvoir. Sous couvert d'une stratégie unique, propre à l'ensemble de la société prise comme 'communauté', il implique en fait deux stratégies : une consiste à conserver et améliorer l'ordre existant, l'autre consiste à demander un partage du pouvoir, ou une conquête du pouvoir par les couches sociales qui en sont exclues".[4]

À cette ambivalence de la notion, qu'il demeure possible de dissiper en la situant par rapport aux acteurs et au contexte où elle se trouve utilisée, il faut ajouter qu'elle comporte également une polysémie que certains ont cherché à éclairer en précisant l'ampleur et l'intensité du rôle actif des citoyens. Albert Meister, par exemple, a distingué à cette fin cinq types de participation qui nous permettent de mieux cerner les enjeux de la participation selon le mode d'insertion sociale des acteurs. Il parle ainsi[5] de la participation :

1. de fait (involontaire, soit l'exemple de l'appartenance à une famille),
2. spontanée à l'intérieur de groupes fluides comme les relations de voisinage,
3. volontaire à travers des groupes qui mettent sur pied leurs organisations spécifiques,
4. obligatoire, parce qu'imposée par des agents extérieurs comme l'État (il donne ici l'exemple de la conscription),
5. provoquée, qui est également suscitée par des agents extérieurs mais cette fois les individus sont invités librement à s'engager.

Ces distinctions proposées par Meister nous conduisent à préciser la nature ou le niveau de participation qui nous préoccupe. En l'occurence, concernant la consultation dans le cadre de la CEFA, celle-ci interfère avec deux types de participation soit, d'une part, la participation volontaire dans la mesure où les groupes d'éducation populaire étaient présents sur leur propre base et voyaient dans la consultation par le CEFA un moyen de contribuer à l'approfondissement de leur propre conception de l'éducation et de la formation et, d'autre part, une participation provoquée étant donné que, malgré tout, l'initiative et l'aboutissement du processus relevaient de la CEFA. Nous retrouvons ici les ambiguïtés ou l'ambivalence contre laquelle mettait en garde Lourau. Mais cette ambivalence toutefois ne se départage pas de manière univoque en référence aux deux types de participation. Elle se retrouve, la plupart du temps, toujours présente de manière confuse à chacun des niveaux. Ainsi, la participation volontaire peut très bien, en dépit du contrôle exercé par les groupes sur leur organisation, répondre à un projet d'auto-normalisation en mettant en oeuvre une extension de la "société étatique", c'est-à-dire une organisation des rapports sociaux et plus simplement de la vie quotidienne conforme aux visées bureaucratiques. Inversement, dans certains cas, la participation provoquée peut laisser suffisamment de marge de manoeuvre aux groupes pour leur permettre de faire valoir leurs prérogatives et d'énoncer leurs priorités. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui permettra d'évaluer et de départager le caractère disons "émancipatoire" - par opposition à récupérateur - de la participation sera le degré d'autonomie dont les groupes pourront bénéficier. Plus directement, l'on se demandera jusqu'à quel point le processus de participation mis en branle favorise ou contribue au développement de l'autonomie des groupes.

Bien entendu, cette notion d'autonomie demeure ambiguë. Nous pourrions d'ailleurs y découvrir des ambivalences similaires à celles qui existent pour la notion de participation. Elle possède cependant l'avantage d'introduire une problématique qui nous permet de tenir compte du contexte actuel de crise politique évoquée plus haut de même que des exigences particulières que nécessite la prise en compte de la montée de l'individualisme dans une

perspective de renouvellement - d'élargissement - de l'espace de la démocratie. En d'autres termes les demandes d'autonomie revendiquées notamment par les mouvements alternatifs constituent une nouvelle donnée dans le champ politique. À travers des formes multiples - démocratie directe, autogestion, contrôle populaire - les mouvements alternatifs développent des modalités de participation capables de tenir compte des spécificités individuelles. En ce sens, les acteurs investissent concrètement les projets auxquels ils participent plutôt que de s'en remettre à une avant-garde ou au destin historique. Comme l'écrit Geneviève Decrop,

> "En s'impliquant dans un projet dont il est l'auteur ou un des auteurs, et qu'il porte lui-même, il (i.e. celui qui est en proie au désir d'autonomie) renonce aux grandes solidarités abstraites (...) pour retrouver les solidarités plus limitées, mais bien concrètes, et mettant en jeu des intérêts qui sont d'abord les siens propres. Bref, dans une pratique autonome, on se retrouve acteur, sujet, donc par là placé face à soi-même et aux autres, c'est-à-dire responsable, d'une responsabilité qui interdit de charger à tout propos et hors de propos des entités abstraites (le système, l'État) de ses propres manques, de ses propres incapacités".[6]

Dans ces conditions, on comprend que la participation coïncide avec une perspective d'ouverture et valorise l'une des dimensions majeures de toute société démocratique qui est la liberté tandis qu'elle exige, en contre-partie, une philosophie renouvelée de l'égalité et de la solidarité sociale.

2.2 L'État et la participation au Québec

Compte-tenu des remarques qui précèdent et si l'on veut saisir les enjeux actuels de la participation, il convient de dire deux mots du contexte à l'intérieur duquel celle-ci a évolué. Il est avant tout caractérisé, dans un premier temps, par la montée rapide et télescopée de l'État-providence à partir du début des années 60 puis, dans un deuxième temps, à partir de la fin des années 70, par une timide remise en question de l'extension étatique afin de définir un nouveau modus vivendi dans un environnement qui n'est plus en mesure d'accepter et encore moins de soutenir la version mise en place initialement.

Au Québec, au début des années 60, l'appel à la participation, avant d'être émis par les groupes de base, les comités de citoyens, les associations volontaires, a été énoncé par l'État comme moyen et stratégie en vue de moderniser la société québécoise. Les technocrates ont misé sur la participation comme élément central d'une "stratégie d'apprentissage"[7] par rapport à un processus de planification qui avait pour objectifs d'accélérer et de structurer l'industrialisation et l'urbanisation "sauvage". Ceci coïncidait pour une part avec la montée des classes moyennes canadiennes-françaises[8] qui trouvaient, à l'intérieur de l'appareil étatique, à l'échelon québécois, un exutoire et un tremplin pour leurs aspirations. Mais, d'autre part, ceci correspondait aux exigences de production et de consommation de masse que l'idéologie duplessiste des années 40 et 50 n'avait pas soutenu, bien au contraire.[9]

Dans ce cadre, la participation telle qu'elle a été invoquée et inscrite dans divers projets et réformes menés par les technocrates, que ce soit dans le secteur de l'éducation, des affaires sociales ou du développement régional, visait à faciliter aux couches sociales urbanisées, l'intégration d'un certain nombre de valeurs modernistes telles la scolarisation, la mobilité, la productivité, l'étatisme, etc. Ces valeurs gagneront finalement, au cours des années 60, l'ensemble de la société québécoise. Ainsi, la participation a-t-elle été utilisée à partir du début de cette décennie comme un moyen efficace d'intégration sociale, c'est-à-dire d'élaboration d'un consensus autour des valeurs que partagent les sociétés capitalistes avancées, en rupture avec une certaine vision ruraliste qui prévalait encore dans le Québec des années 50.

Or, à la fin des années 70, alors que l'État et la société sont largement modernisés, l'appel technocratique ou étatique à la participation ne peut avoir la même signification que celle qu'on lui accordait au cours des années 60. Alors que du côté de l'État, il se fait plus diffus, du côté des associations volontaires il apparaît plus suspect. On ne participe plus à n'importe quelles conditions. Les intervenants communautaires et les citoyens exigent, de la part des institutions publiques, des garanties, une connaissance plus complète des projets, une consultation directe sur les mécanismes même de participation mis en place.

Toutes ces précautions n'ont pourtant pas eu comme conséquence de la part des institutions publiques la mise au rancart des processus de participation. Cependant, contrairement à ce qui se passait au début des années 60, le défi n'est plus de faire accepter les conditions de l'expansion mais plutôt d'apprendre à gérer les conséquences de la récession. En ce sens, la notion de participation est utilisée dans un contexte différent, en référence à de tout autres valeurs. Depuis la fin des années 70, la participation se trouve plutôt articulée à des thèmes comme ceux de la décentralisation, de la concertation, de la prise en charge communautaire. Devant la montée du chômage et l'augmentation des coûts de gestion du social, les gestionnaires de l'État inventent des solutions en s'inspirant des expériences communautaires des dernières années. En effet, on semble redécouvrir les vertus du bénévolat et des solidarités primaires.[10] Non seulement en coûte-t-il moins cher d'accorder à des bénévoles le mandat d'assumer la bonne marche d'un certain nombre de programmes sociaux - pensons notamment aux programmes d'alphabétisation, de maintien des personnes âgées à domicile, aux radios communautaires, etc. mais en plus on y voit l'occasion de créer des emplois à bon compte. En effet, dans un certain nombre de cas, les bénévoles ont la responsabilité d'encadrer des travailleurs en chômage - jeunes, intellectuels déqualifiés - auxquels l'État fournit des emplois de transit dans les

organisations communautaires. On réussit, de la sorte, par le biais d'une seule politique à réduire le coût des programmes sociaux et à créer des emplois.

Il s'agit là bien entendu d'une tendance dont l'impact reste à mesurer. Il reste cependant que cette tendance doit être associée à plusieurs autres phénomènes comme le discours sur la décentralisation à tous les échelons de l'appareil gouvernemental, les pratiques de déconcentration administrative et, finalement, la récente réforme "régionaliste" qui accorde des responsabilités et des pouvoirs accrus aux instances locales.

Dans ce contexte, les appels récents à la participation et surtout la mise en place de mécanismes de participation dans le cadre des projets gouvernementaux représentent une approche bien différente de celle qui a abouti à la modernisation de la société et de l'État québécois.

À l'instar de tous les États des pays occidentaux qui ont dû modifier leurs vues et se redéfinir en fonction de la récession et de la "crise", l'État au Québec, et en particulier le palier provincial, a tenté de s'adapter en préservant les bases de légitimité qui lui avaient servi d'assises dans le passé. Or, il apparaît de plus en plus clairement à la plupart des observateurs[11] que le consensus social qui prévalait encore il y a quelques années à peine concernant en particulier la fonction de redistribution - à travers laquelle l'État assumait son rôle de gestionnaire du social - s'est grandement effrité. D'une part, les classes moyennes se replient sur leur situation en cherchant à diminuer leur contribution à l'effort collectif. D'autre part, les grandes entreprises exercent des pressions auprès des pouvoirs publics tant pour augmenter leurs parts de subventions que pour réduire le déficit budgétaire de l'État par le biais de coupures au niveau des dépenses sociales.

Dès lors, la participation "provoquée" à l'initiative de l'État, sans nécessairement être suspecte, prend une tournure qui doit être interprétée à la lumière de la crise de légitimité qui affecte l'État-providence et ce, à partir de la fin des années 70. Qui va bénéficier des réaménagements qui se dessinent? Ou à l'inverse, quels groupes et couches sociales paient les frais de ces réaménagements? De plus, dans quelle direction vont-ils? Si la crise de l'État-providence exige une redéfinition des rapports État-société y a-t-il moyen que ceux-ci ne s'effectuent pas au détriment des classes populaires et qu'ils ne signifient pas un accroissement du poids de la bureaucratie d'État et du contrôle qu'elle exerce sur l'ensemble de la société civile?

Si ces questions nous conduisent à nous interroger sur une conception différente de la justice sociale -et partant sur une philosophie différente - que celle qui a servi de fer de lance à l'expansion de l'État-providence, elles nous introduisent également dans un débat sur le sens, les conditions, les orientations, de l'action collective. Nous retrouvons ici les interrogations du début relatives à la portée de la participation dans une perspective de renouvellement de la démocratie. Au fond, ce qui compte, c'est d'assurer aux associations volontaires la possibilité

a) d'énoncer leurs priorités et
b) d'avoir accès à des conditions et à des moyens leur permettant de les réaliser.

Ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ne doivent pas contribuer à l'élaboration des grands choix collectifs et des projets de société. Il nous apparaît par contre souhaitable qu'elles puissent le faire sur leurs propres bases, à partir d'un principe d'autonomie ouvert à la fois sur les libertés individuelles - les différences constitutives de l'individualité - et les perspectives que renferme l'idée de collectif.

Si les remarques précédentes glissent à l'intérieur du champ normatif, c'est que nous cherchons un raccourci pour introduire la problématique et le contexte à l'intérieur desquels semblent dorénavant devoir être pensée la participation populaire si on veut en saisir les véritables enjeux.

À la suite de la montée de l'État-providence, la médiation politique a été assumée de façon de plus en plus mécanique par la bureaucratie d'État qui sériait les problèmes, si non la vie quotidienne elle-même, pour imposer des solutions "efficaces". La crise que nous traversons a permis de redécouvrir les qualités du volontariat, du bénévolat, de la vie communautaire, du coopératisme, etc. Une série de réalités que la notion de participation a toujours véhiculée, ne serait-ce que confusément. Ce qu'il convient de se demander c'est jusqu'à quel point cet intérêt renouvelé de l'État et, en particulier, de sa bureaucratie pour les formes multiples d'action et d'organisation à l'intérieur de la société civile profitera-t-il aux acteurs des associations volontaires et à leurs organisations?

En prenant l'exemple de la démarche de consultation effectuée dans le cadre de la CEFA et en faisant référence au principe d'autonomie déjà évoqué, il s'agit maintenant d'évaluer la portée effective de l'appel à la participation qui a été lancé par cette Commission. Il s'agit aussi d'analyser jusqu'à quel point la CEFA a reconnu et respecté au delà des intentions et des discours, l'autonomie des groupes et des individus consultés.

3 CONTEXTE DE LA MISE SUR PIED DE LA CEFA

L'éducation représente depuis le début des années '60 un enjeu politique et économique important pour le gouvernement du Québec. Au moment de la Révolution tranquille, l'éducation était vue comme un des facteurs premiers permettant de favoriser et d'atteindre les objectifs de modernisation et de rattrapage que poursuivaient les gouvernements et les élites montantes. C'est dans ce contexte qu'on a assisté à une réforme de l'éducation qui visait à rendre les structures d'enseignement susceptibles de répondre aux nouvelles exigences de l'économie. De la même façon a-t-on mis en place un réseau public d'éducation des adultes qui visait à rendre la population adulte québécoise mieux adaptée au marché du travail et plus mobile.

Aujourd'hui, en cette décennie 80 que l'on peut qualifier de période "post-moderniste", l'éducation et la formation demeurent des enjeux centraux pour les pays occidentaux. La révolution technologique impose de nouveaux besoins auxquels les travailleurs sont peu ou mal adaptés. Plus encore, les changements informatiques et technologiques menacent les emplois de femmes et d'hommes et laissent à la périphérie du monde du travail les jeunes, les femmes sans formation, les travailleurs déqualifiés, etc. Voyons maintenant le contexte qui existait au moment de la création de la Commission d'étude sur la formation des adultes (CEFA).

Dès le début des années 70, les principes et réflexions sur l'éducation permanente en cours au Québec vont se concrétiser par la création de différents services et structures d'éducation destinés aux adultes et ce, à tous les niveaux du réseau public d'éducation. Les commissions scolaires et les cégeps vont mettre sur pied des services d'éducation des adultes. Les universités auront leur faculté d'éducation permanente. À tous les niveaux, on offrira de la formation professionnelle mais aussi des programmes de formation générale et socio-culturelle. Après 1965 et au cours de la décennie 70, les services et les programmes de formation destinés aux adultes vont considérablement augmenter.

> "La clientèle adulte des commissions scolaires passe à 144 000 inscriptions-matières en 1965-66, et à 294 000 dès 1967-68. Elle poursuit depuis un accroissement plus lent, mais non moins continu (326 000 inscriptions-matières en 1973-74). L'accroissement de la clientèle des cégeps est encore plus marquée, celle-ci passe de 8 000 à 32 000 adultes de 1967-68 à 1970-73. Soit une augmentation de 40%. Au niveau universitaire les seules inscriptions aux cours crédités des services d'éducation des adultes sont passées de 31 000 en 1971 à 44 000 en 1974-75".[12]

Ce foisonnement d'expériences louables à l'intérieur du secteur public et para-public s'est réalisé de façon quelque peu anarchique. Rapidement le secteur de l'éducation des adultes est devenu un fouillis tel que bien peu de gens (sauf peut-être quelques spécialistes et professionnels mais surtout pas les étudiants adultes) pouvaient s'y retrouver. Quel service offrait quoi? Qui pouvait suivre tel ou tel programme? Les critères d'admissibilité variaient d'un programme à l'autre tout comme les priorités d'intervention fixées par dieu sait qui et en fonction de dieu sait quoi. C'est donc ce contexte de capharnaüm qui a incité différents intervenants du monde de l'éducation des adultes à réfléchir à la façon de régler les divers problèmes identifiés. Un premier constat s'est rapidement imposé : il n'existait pas de politique globale d'éducation des adultes pouvant coordonner les programmes offerts ou pouvant permettre d'établir des priorités de développement et de financement. Malgré tous les discours politiques, toutes les promesses répétées depuis le milieu des années 60, aucune volonté politique suffisante n'avait permis l'adoption d'une véritable politique cohérente s'adressant à ce secteur de l'éducation.

La venue au pouvoir en 1976 du Parti Québécois va permettre aux différents intervenants de l'éducation des adultes issus des milieux public, syndicaux et populaires, d'exercer des pressions et un lobbying suffisamment convaincant pour que le gouvernement accepte de créer en 1981 la CEFA. Certes, il ne faudrait pas croire qu'il s'agissait là d'un geste totalement désintéressé. En effet, ce gouvernement porteur d'un projet souverainiste répondait avec ouverture à toutes revendications centrées sur la nécessité d'une plus grande autonomie du Québec face au gouvernement central canadien. Dans le cas de l'éducation des adultes son financement fédéral à plus de 80% pose un problème car il ne faut pas oublier que, constitutionnellement, l'éducation est de juridiction provinciale. Il va sans dire que le financement fédéral impose des priorités, des contraintes qui, à cette époque, étaient politiquement peu acceptables, et le gouvernement du Québec espérait voir inscrire parmi les conclusions des travaux de la CEFA, la nécessité économique et politique du rapatriement des fonds fédéraux destinés à l'éducation des adultes. Du côté des intervenants, l'adoption d'une politique globale d'éducation des adultes, en plus de résoudre les problèmes inhérents au fouillis administratif, permettait de faire reconnaître, une fois pour toutes, la pertinence, l'originalité, la légitimité, en plus de la spécificité, de cette sphère de l'éducation. Ces reconnaissances finalement obtenues pouvaient signifier une augmentation des ressources budgétaires affectées à l'éducation des adultes. De façon générale, nous pouvons reprendre les termes d'une analyse réalisée à l'Université Laval indiquant que les objectifs poursuivis lors de la décision de mettre sur pied une commission d'enquête

> "étaient englobants, spécifiques et inavoués. La nature englobante des objectifs tient au désir de rapatrier et de restructurer tout un secteur-clé de l'éducation des adultes au Québec dans une perspective nationaliste. Par ailleurs, la spécificité des objectifs met en relief ceux
> a) de sortir l'éducation des adultes du fouillis indescriptible dans lequel il était
> b) de créer des conditions d'égalité d'accès à l'éducation des adultes dans une perspective socio-économique
> c) de placer l'éducation des adultes dans une perspective socio-économique en créant des rapports bénéfiques autant pour l'éducation des adultes que pour le développement économique du Québec".[13]

4 DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA FORMATION DES ADULTES

Le processus de consultation mis en place dans le cadre de la Commission s'est organisé autour de deux grands moments : les rencontres régionales et la rencontre nationale. Dans les pages qui suivent, nous verrons quels étaient les objectifs poursuivis et quels résultats ont été obtenus.

C'est donc en janvier 81 que le gouvernement québécois adopte le décret[14] créant la Commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socio-culturelle des adultes. Le mandat de cette commission sera de faire le point sur la formation offerte aux adultes au niveau secondaire, collégial et universitaire; sur la formation des formateurs; sur le partage des responsabilités inter-ministérielles et inter-institutionnelles; sur l'éducation informelle. Pour ce faire, huit praticiens de l'éducation des adultes représenteront les institutions publiques et para-publiques, les syndicats et le monde des affaires, et seront réunis pour siéger à titre de commissaires. Leur tâche sera de formuler une proposition pour une politique de l'éducation des adultes.

Très tôt, comme le soulignait la présidente de la Commission, madame Michèle Jean, "la collectivité québécoise a exprimé sa volonté de participer étroitement à l'élaboration de la politique".[15] Cette volonté des différents intervenants d'être des interlocuteurs actifs de cette commission va rejoindre les préoccupations des commissaires qui souhaitent associer le maximum d'hommes et de femmes organisés ou pas dans ce processus d'élaboration d'une politique qui les concerne au premier chef.

4.1 Le processus de consultation régionale

La Commission s'était donné comme mission d'accorder la parole aux adultes et de les engager le plus activement possible dans sa démarche. En somme, il s'agissait pour les commissaires, conformément à leur conception de l'éducation, de rompre avec les modèles traditionnels de commissions d'enquête travaillant en vase clos et de faire du travail de la CEFA un vaste processus d'éducation populaire devant permettre aux usagers de se construire un pouvoir en éducation des adultes. À cet effet, Michèle Jean souligne que

> "La Commission, malgré tous les obstacles et les pièges qu'elle connaissait très bien, décida de miser sur la participation publique et d'associer étroitement les adultes de tous les réseaux à sa démarche en les conviant à participer au débat sur l'éducation des adultes.
>
> Un de ses obstacles était de faire de la participation des adultes à toutes les étapes de la définition de leur processus éducatif un des principes directeurs de sa politique".[16]

Pour ce faire, la Commission mit en place une structure de participation devant permettre aux adultes des régions éloignées des grands centres de la province et aux adultes actifs dans des organismes d'éducation, mais aussi aux adultes non-organisés, de se faire entendre. La Commission avait donc comme objectifs de :

> "faire participer les groupes et les individus même les moins organisés au processus de prise de décision interne à la Commission."[17]

Par ailleurs,

> "La Commission souhaitait être 'ouverte' et à l'écoute de tous les types d'intervenants en éducation des adultes. Son orientation majeure, sa préoccupation fondamentale était d'aller recueillir l'opinion des 'non encadrés' et non seulement des 'définisseurs de besoins'. En plus des mémoires traditionnels, elle voulait recueillir la réflexion, les aspirations et les réalisations qui n'étaient codifiées nulle part et qui pouvaient être source de créativité et d'innovations marquées au sceau des particularismes régionaux. Elle souhaitait donc dynamiser et décentraliser le processus de consultation".[18]

Étant donné les objectifs poursuivis, la Commission mit donc en place un processus non traditionnel de consultation qui devait s'organiser en deux temps, soit autour de rencontres régionales et d'une rencontre nationale. Afin de permettre une participation en grand nombre des adultes intéressés, la Commission publia un dépliant présentant ses dix priorités ou principes directeurs[19], de façon à informer les adultes des orientations fondamentales de la Commission. Ce document distribué à travers le Québec fut le coup d'envoi de la démarche. Il invitait les adultes à se préparer à venir dire, lors des rencontres régionales, ce qu'ils pensaient de l'éducation des adultes.

Dix-neuf rencontres régionales ont été organisées au cours des mois d'octobre, novembre et décembre 1980[20] à l'occasion desquelles ont été déposés et discutés des mémoires provenant des institutions d'enseignement, d'organismes autonomes, des formateurs d'adultes, des administrateurs de l'éducation des adultes et des usagers. Ces rencontres devaient permettre aux commissaires de prendre le pouls des besoins et attentes des adultes vivant dans des contextes et des situations diversifiés, de saisir les spécificités régionales et leur impact sur les besoins de formation, d'être en lien direct et immédiat avec les groupes et les adultes préoccupés de l'éducation des adultes. Il faut souligner ici les efforts importants qui ont été investis dans la réalisation des rencontres régionales. Afin que la CEFA puisse atteindre ses objectifs régionaux, c'est-à-dire "assurer une réelle participation de tous".[21] En effet, comment espérer que des hommes et femmes non organisés, peu scolarisés, viennent participer sur une base individuelle aux travaux d'une commission? Comment favoriser la participation d'analphabètes, de travailleurs semi-qualifiés ou déqualifiés, de femmes, de jeunes, de chômeurs, ou d'individus issus

de différents groupes ethniques? Espérer rejoindre ces adultes sans leur offrir des ressources et des supports techniques et humains aurait été un immense leurre. C'est pour cette raison que la Commission décida de susciter les réactions et de provoquer l'expression des besoins de formation de différents groupes d'adultes.

Pour ce faire il fut décidé d'embaucher une équipe d'agents de liaison dont le rôle[22] consistait à informer les groupes et institutions des modalités d'action de la commission et à agir comme support et personne-ressource auprès de certains interlocuteurs identifiés comme pouvant faire valoir des besoins ou des points de vue particuliers ou encore pouvant présenter des expériences novatrices et non traditionnelles de formation. Rares sont les exemples où une institution publique offrit les ressources, moyens et équipements nécessaires à une participation maximale de la population. Il s'agit donc là d'un des aspects les plus novateurs de la démarche mise en place par la CEFA. À cet égard, rappelons une remarque de la présidente Michèle Jean qui souligne un des éléments qui est apparu grâce au travail "sur le terrain" des agents de liaison:

> "... ils ont rapidement constaté que la plupart des gens croyaient que seules les institutions scolaires étaient interpellées par le mandat. L'image de l'éducation des adultes au Québec était à ce point devenue scolaire que les intervenants de l'éducation populaire, les travailleurs en entreprise ou les animateurs dans les services de santé, malgré la réception d'une publicité les conviant à venir rencontrer la Commission, ne se sentaient pas concernés".[23]

Cette mesure a donc permis que les rencontres régionales soient un succès de participation puisque des représentants d'organismes de tous ordres sont venus déposer des mémoires, et participer aux discussions d'ateliers aux côtés d'individus participant sur une base individuelle et représentant les clientèles que la Commission voulait rejoindre (jeunes, chômeurs, travailleurs peu qualifiés, femmes au foyer, etc.). Aussi, 5 259 personnes ont-elles participé aux journées régionales et plus de 600 mémoires ou documents analogues ont-ils été déposés devant la Commission.[24] Certes, on pourrait s'interroger sur la place effective qu'ont occupée les individus participant sur une base individuelle. Il nous semble que, règle générale, les personnes qui ne sont pas encadrées par une organisation ont du mal à participer activement aux travaux de commissions d'enquête. On peut se demander si des rencontres s'adressant uniquement aux adultes "non organisés" n'auraient pas permis une plus grande participation de ces derniers. Il s'agit là d'une question à laquelle nous ne pouvons répondre dans le cadre de ce travail mais qui mériterait d'être approffondie ultérieurement. Malgré tout, il faut souligner les efforts qui ont été investis pour faire participer les hommes et les femmes et ce, sur leur propre base.

Malgré tout, il semble que les rencontres régionales aient permis, en plus de rejoindre les non organisés, de mettre en lumière les difficultés ou les attentes ressenties par les membres de la base de certaines organisations nationales. Ainsi, la Commission a permis à de nombreux syndiqués de venir exprimer leurs perceptions de ce qu'est ou devrait être l'éducation et ce, en étant parfois en opposition avec les positions prises par leur syndicat local ou national. Les problèmes de certains formateurs d'adultes ont donc été exprimés tant au niveau national qu'au niveau local. Les seuls à avoir peu participé aux rencontres de la Commission sont les représentants du monde patronal et des entreprises qui jugeaient ces rencontres peu appropriées à de véritables discussions où ils auraient pu s'exprimer en toute liberté. Pour pallier aux lacunes engendrées par leur faible participation, la Commission décida d'organiser quelques rencontres leur étant spécifiquement destinées.

De façon générale, il semble que les rencontres régionales aient indiqué que :

> "L'éducation n'est pas nécessairement perçue en termes de cours à suivre, mais en termes de moyens pour résoudre des problèmes, améliorer des conditions de vie et participer au développement de son milieu. Elle devient un outil aidant à mieux comprendre sa réalité régionale. Dans ce contexte, les usagers manifestent clairement le désir de se voir associés et engagés dans l'élaboration d'une politique en matière de formation des adultes. En plus de réclamer une participation à l'élaboration des programmes et des contenus de cours, les usagers demandent la simplification des structures de même que la concertation entre les différents paliers décisionnels".[25]

4.2 Le colloque national

Les propos, commentaires, remarques et critiques exprimés lors de la consultation en région ont été synthétisés et publiés dans un document de travail intitulé L'éducation des adultes au Québec - Hypothèses de solutions. En plus de cette synthèse, le texte présente un certain nombre de propositions ou d'hypothèses appelées à être discutées et modifiées au besoin. En effet, il faut rappeler que dans le cadre de la démarche de la Commission, il avait été prévu d'organiser, en plus des journées régionales, une rencontre nationale, devant se situer en continuité avec le travail déjà réalisé et permettre un échange et une confrontation sur les hypothèses issues de ce qui avait été entendu, discuté et avancé par la Commission.

Le document d'hypothèses soumis à la discussion comprenait une synthèse des commentaires des usagers concernant les problèmes inhérents aux politiques, aux normes et à la formation offerte dans le réseau de l'éducation des adultes. Par exemple, le texte rappelle les nombreuses difficultés dues au fouillis administratif qui sévit. La complexité administrative, le nombre exorbitant d'intervenants à qui il faut s'adresser, la discrimination qui s'exerce au

niveau de la sélection des candidats admissibles ou non à certains programmes, la rigidité des horaires sont autant d'exemples de difficultés dont il est question dans le document de la CEFA. En plus de présenter les propos des usagers, le document d'hypothèses rappelle les points de vue du monde scolaire, du monde du travail et des organismes engagés dans la vie sociale, culturelle et politique. Enfin, la Commission propose des solutions à titre d'hypothèses. Ces hypothèses devant être discutées lors du colloque concernent le décloisonnement des formations, la coordination des programmes, la formation des travailleurs, l'éducation et la vie associative, la formation à distance, les formateurs d'adultes et le financement de l'éducation des adultes.

Le colloque national s'est tenu au printemps 1980 et plus de 400 personnes y étaient invitées. Ces hommes et ces femmes représentaient l'ensemble des groupes rejoints lors de la consultation. L'objectif principal de cette journée était de "tester les positions respectives des interlocuteurs et d'identifier les assises politiques de chacune des hypothèses en suscitant un débat plus élargi".[26] Lors du travail en ateliers les participants ont pu réagir aux propositions contenues dans le document d'hypothèses mais ont dû, en plus, au terme de leurs échanges, parvenir à établir les points de consensus et les éléments de désaccord. Cet exercice a permis, semble-t-il, une prise de conscience de la part des usagers de la difficulté qu'engendre l'élaboration d'une politique quelle qu'elle soit. À ce propos, la présidente de la Commission soulignait :

> "il fallait enfin que tous et chacun, après avoir discuté les propositions de la Commission, y apportent les ajustements jugés nécessaires ou suggèrent de nouvelles propositions. Cette étape étant toujours la plus difficile en éducation où l'on se contente souvent de tout dénoncer sans suggérer d'alternatif".[27]

En fait, ce colloque où ont pu s'exprimer les divergences et les convergences a donc permis aux participants de s'approprier les termes du débat de l'éducation des adultes et par là, faire de cette journée une rencontre de formation.

Au terme de ce colloque les commissaires sont restés avec des propositions transformées ou complétées mais reflétant surtout les aspirations et attentes des adultes. L'étape suivante était donc la production du rapport final proposant la politique globale tant attendue en éducation des adultes.

Que peut-on retenir de ce processus de consultation? Tout d'abord, il faut reconnaître qu'il s'agissait d'une démarche non-traditionnelle puisque l'institution initiatrice du processus a fourni les outils et ressources essentiels à une participation effective des adultes. Les agents de liaison dont le mandat était non seulement d'expliquer les objectifs poursuivis par la Commission mais aussi et surtout de repérer les expériences novatrices de formation et de susciter et appuyer une participation aux travaux de la CEFA ont été des mobilisateurs et des déclencheurs tout à fait essentiels.

L'importance qui a été accordée aux régions indique aussi un souci de prendre en compte les spécificités des besoins ressentis par les adultes selon le cadre et le contexte où ils évoluent. Enfin, la priorité qui a été accordée aux adultes non-organisés signifiait une volonté réelle de dépasser les commentaires et revendications toutes faites des organisations pour écouter plutôt les propos de la base, c'est-à-dire d'adultes aux prises avec des difficultés concrètes dans leur vie, dans leur travail ou dans leurs loisirs. Toutefois, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus intéressant de convoquer les adultes "non-organisés" à des rencontres leur étant spécifiquement destinées. On peut présumer que leur nombre aurait été plus grand et leur participation plus active puisqu'ils n'auraient pas été confrontés à des professionnels de l'enseignement ou du monde de l'éducation. L'incapacité de la Commission à faire participer le monde patronal à ces rencontres régionales et au colloque, pose un certain problème, car on a empêché ainsi la population et les participants à la CEFA de connaître les opinions et positions des industries et des entreprises. Or, la réforme de l'éducation des adultes les concernait au plus haut point puisqu'elle touche, entre autres, la formation professionnelle. Si les positions patronales avaient pu être discutées publiquement peut-être aurait-on pu, non pas les faire changer d'idées, mais amorcer une campagne d'information et de sensibilisation de l'opinion publique visant à les contre-carrer quelque peu.

5 IMPACT DE LA CONSULTATION

5.1 Impact sur le projet de la CEFA

Ce vaste processus de consultation a-t-il eu un effet quelconque sur l'élaboration de la proposition d'une politique de l'éducation des adultes? Il peut sembler étonnant de soulever une telle question à ce stade-ci de notre réflexion mais les expériences antérieures concernant des démarches de ce type initiées par des institutions publiques ont été, au Québec, peu concluantes. Règle générale, les gouvernements ont utilisé les principes de la participation pour créer un écran de fumée face à des attentes trop clairement exprimées par divers intervenants. Dans le cadre de la CEFA, nous pouvons affirmer que la politique globale déposée au gouvernement reprenait de façon substantielle les recommandations et les propositions formulées lors du colloque national ou des rencontres régionales. L'un des commissaires a noté[28] que l'un des rôles primordiaux de ceux-ci a consisté, suite à la consultation et lors de la rédaction du rapport final, à s'assurer que les propos recueillis étaient effectivement retenus dans l'élaboration de la politique. À cet égard, il faut noter qu'en général, les organismes promoteurs de l'éducation des adultes ont, somme toute, réagi positivement à la proposition de politique présentée par la CEFA.[29] À cet effet, dès la sortie du rapport, l'ICEA notait :

"Ce rapport, rompant avec toutes les mesures de contre-réforme et les scénarios de décroissance venant de Québec et d'Ottawa, opte pour le développement et la démocratisation : développement du potentiel humain, lutte contre les inégalités en éducation et priorité accordée aux groupes sociaux discriminés, élévation du niveau général de qualification, droit de tous à l'éducation, droit de regard des adultes sur leur formation tant à l'école que dans les entreprises, renouvellement des pratiques, support accru aux organismes volontaires (groupes populaires et syndicaux).
Ce parti-pris clair pour une éducation permanente, outil de développement individuel et collectif et ce choix nettement exprimé de rendre cet outil accessible à toutes et tous, exige notre appui sans détour".[30]

5.2 Impact sur les groupes et adultes consultés

Que retiennent les groupes ayant participé à la consultation de la Commission? De façon générale, nous pouvons affirmer que la démarche de la CEFA a permis de sensibiliser un nombre important d'adultes, de groupes et d'organismes autonomes et institutionnels à la réalité de l'éducation des adultes. La consultation a permis de porter sur la place publique des débats quant au choix de telle ou telle autre politique concernant ce secteur de l'éducation. Les nombreuses difficultés et problèmes que rencontrent les usagers, les formateurs, les organismes autonomes, ont aussi été révélés au public.

La consultation en plus de sensibiliser les groupes a aussi permis des concertations, des échanges dont l'exemple le plus significatif est celui de la mise sur pied d'une Coalition nationale pour une politique en éducation des adultes. Sous l'initiative de l'ICEA une coalition a été formée, suite au dépôt du rapport, afin de dénoncer les coupures en éducation des adultes qu'imposait le gouvernement et d'exiger l'application des recommandations issues de la CEFA. Cette coalition d'organismes populaires, syndicaux, de femmes, d'enseignement public, a d'ailleurs produit en 1983 un Manifeste pour une politique d'éducation des adultes. Aujourd'hui encore, cette coalition continue d'exister. Elle a réagi à l'énoncé d'une politique d'éducation des adultes qu'a déposé en février 1984 le gouvernement québécois et maintenant elle veille à son application concrète. Si la Commission a permis la concertation entre différents groupes, on ne peut oublier que la position de ces derniers reste précaire. L'objectif de la Commission - la création d'un rapport de force entre les groupes et le gouvernement - n'a pas été vraiment atteint. Le pouvoir en éducation des adultes reste à construire.

6 CONCLUSION

Les mécanismes de consultation mis en place dans le cadre de la CEFA ont favorisé une participation active et large, tant des citoyens que des groupes organisés, à l'élaboration d'un projet de politique d'éducation des adultes. Comme nous l'avons souligné précédemment, les commissaires ont eu recours à plusieurs moyens et mécanismes pour permettre d'abord aux groupes organisés de se faire entendre. Ainsi a-t-on demandé à ces groupes, sur leurs propres bases, de présenter des mémoires, d'exprimer leur point de vue lors des rencontres régionales et, finalement, d'intervenir dans le cadre du colloque national afin de définir les hypothèses de politique. Ensuite, au niveau des citoyens, des efforts particuliers ont également été déployés. Ainsi a-t-on demandé à l'ICEA de produire une brochure[31] qui vulgariserait les principaux objectifs et les orientations de la CEFA. Plusieurs milliers d'exemplaires de cette brochure ont été distribués à travers le Québec permettant aux citoyens de prendre connaissance des travaux de la CEFA, de mieux comprendre les enjeux de l'éducation des adultes et de participer aux consultations régionales.

Tant à l'égard des groupes organisés que des citoyens sollicités individuellement, les commissaires ont tenté de prendre en compte le principe d'autonomie en respectant la spécificité des individus et les particularités des groupes. Ainsi, on n'a pas cherché à les regrouper par secteurs ou à leur imposer un mode de représentation qui les aurait piégés comme interlocuteurs.

Tous ces aspects positifs, que l'on retrouve trop peu souvent dans le cadre des commissions gouvernementales, comportent cependant certaines limites. Mentionnons, entre autres, le peu de ressources mises finalement à la disposition des groupes afin de leur permettre de préciser leurs propres choix. Certes, les argents distribués aux organismes autonomes représentaient un exploit pour ce type de commission car il ne s'agit pas d'une pratique courante. À cet égard, les sommes déboursées, malgré leurs limites, étaient relativement énormes. Un certain nombre d'expériences originales en termes d'auto-formation,

n'ont pu être suffisamment diffusées et finalement prises en compte dans l'élaboration de la politique et ce, faute de moyens.

À un autre niveau, ce qu'il faut mettre en cause c'est l'importance accordée par l'appareil politique à la question de l'éducation des adultes. Ainsi les recommandations de la Commission, alors qu'elles avaient obtenu l'aval d'une très grande majorité de groupes organisés intervenant en éducation des adultes, sont demeurées lettre morte pendant plus de deux ans. Pour le gouvernement du Parti québécois, l'éducation des adultes, en dépit de certaines affirmations, n'est pas un dossier prioritaire. Ce qui ne cesse d'étonner nombre d'observateurs extérieurs étant donné l'attention et les choix mis de l'avant par ce gouvernement en faveur du "virage technologique". Comment sera-t-il possible de prendre ce "virage" en l'absence d'une politique d'éducation des adultes claire et bien organisée?

Il apparaît donc que la participation n'était pas ici non plus "gratuite". Les citoyens et les groupes qui ont accepté de contribuer à l'élaboration d'une politique d'éducation des adultes y voyaient l'occasion de surmonter leur localisme et la possibilité de mettre en place des conditions leur permettant de mieux adapter leurs projets et leurs programmes de formation à la conjoncture. Ils ont constaté que leurs revendications devaient dorénavant s'inscrire d'emblée sur le terrain politique.

À cet égard, d'ailleurs, il faut souligner le fait que les groupes continuent de suivre de très près ce dossier de l'éducation des adultes. Une coalition d'organismes intéressés à l'éducation continue d'exister et approfondit des dossiers tels la formation professionnelle ou le droit à l'éducation. Par ailleurs, un regroupement de groupes en alphabétisation a vu le jour et travaille activement à élaborer des outils d'information et de formation pour ceux et celles impliqués dans ce dossier.

Le principal acquis, en somme, de la consultation initiée par la Commission est le fait qu'il a permis, nous l'avons déjà dit, aux groupes et aux intervenants en éducation des adultes de se rencontrer et de s'organiser sur des bases communes. Ceci permet aujourd'hui à ces derniers de réagir promptement aux décisions gouvernementales qui affectent le dossier de l'éducation des adultes. Par ricochet, ce travail de suivi des politiques permet aux groupes de s'approprier les dossiers et problématiques nouvelles qui se développent.

NOTES

1. Gilles Lipovetsky, L'ère du vide, Paris, Gallimard, 1983, p. 22.
2. Claude Lefort, par exemple, voit dans ces mouvements les forces les plus en mesure de contribuer à une limitation des pouvoirs extensifs de la bureaucratie dans le cadre de l'État-providence. En ce sens, ce sont d'abord et avant tout ces mouvements qui sont présentement en mesure, à l'intérieur de la société civile, de renouveler la démocratie en effectuant une véritable "invention démocratique". Voir Claude Lefort, L'invention démocratique, Paris, Fayard, 1981.
3. Geneviève Decrop utilise l'expression "contraction en peau de chagrin de la démocratie", "autonomie et démocratie", dans Les enjeux de l'autonomie, La pensée sauvage et Peuple et culture, 1984, p. 33.
4. René Lourau, "Critique du concept de participation", dans Utopie, nº 2-3, mars 1969, p. 89, cité par J. Godbout, N.V. Martin, Participation et innovation, UQAM, 1974.
5. Voir Albert Meister, Participation, animation et développement, Paris Éditions anthropos, 1969.
6. Geneviève Decrop, op. cit., p. 37.
7. Nous empruntons cette expression à Lucien Nizard.
8. Et en particulier de son intelligentsia. Voir, entre autres, l'article de Louis Maheu, "Rapports de classes et problèmes de transformation : la thèse de la société post-industrielle" dans Sociologie et sociétés, vol. X, nº 2, octobre 1978.
9. Pour une analyse plus détaillée de cette époque voir A.H. Pénault, F. Senécal, L'éducation des adultes au Québec depuis 1850 : points de repère, Annexe I, CEFA, 1982, p. 113 et suivantes.
10. ICEA, "Le bénévolat: un débat à faire", dans Bulletin de l'ICEA, vol. 6, nº 4-5, février 1984.
11. Voir, entre autres, à ce sujet l'analyse de Pierre Rosanvallon, La crise de l'État-providence, Paris, Éditions du Seuil, 1981.
12. P. Bélanger, "L'éducation des adultes au Québec ou le difficile projet d'une éducation permanente" dans Éducation permanente, mars-avril 1977, nº 38, p. 47.
13. P. Bélanger, J.P. Ethier, J.M. Harnois, La Commission Jean : son processus, texte dactylographié, 19 avril 1983, p. 14.
14. Voir à l'annexe I le texte du décret.
15. CEFA, Apprendre une action volontaire et responsable, Québec, 1982, p. XXXIX.
16. M. Jean, La participation publique à l'élaboration des politiques éducatives : utopie à rejeter ou démarche à construire? L'exemple du processus de consultation de la CEFA, contribution au séminaire de l'Institut international de planification de l'éducation, Paris, octobre 1983, p. 11
17. M. Jean, idem, p. 12.
18. Ibidem.
19. Voir annexe II.
20. Voir annexe II.
21. M. Jean, op. cit., p. 16.
22. Voir à l'annexe IV, la description des fonctions dévolues aux agents de liaison.
23. M. Jean, op. cit., p. 18.
24. CEFA, L'éducation des adultes au Québec, Hypothèses de solutions, Québec, 1984, p. 8.
25. M. Jean, Le processus de consultation de la CEFA : un exemple de participation publique dans l'élaboration d'une politique éducative au Québec, texte dactylographié, IIEP, Paris, novembre 1982, p. 6.
26. M. Jean, La participation publique..., op. cit., p. 20.
27. M. Jean, Idem, p. 21.
28. Entrevue de Michel Blondin, commissaire de la CEFA, à l'hiver 1984.
29. Voir à cet effet, l'ICEA, "sur le rapport de la CEFA : premières réactions", dans Bulletin de l'ICEA, vol. 5, nº 1, avril 1982.
30. ICEA, idem.
31. Voir ICEA, 10 éléments-clés, février 1980.

Décret
Gouvernement du Québec
Numéro 129-80 23 janvier 1980

CONCERNANT la création d'une commission d'étude sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle des adultes.

ATTENDU QUE les secteurs de la formation professionnelle et de la formation socioculturelle des adultes se sont développés au Québec, à un rythme plus accéléré que toutes les prévisions ne l'avaient présagé;

ATTENDU QUE l'expansion de cette activité se fait de façon désordonnée dans différents milieux et à divers niveaux;

ATTENDU QU'il est présentement impossible d'apprécier d'une manière exacte l'investissement économique que représente l'éducation des adultes dans tous les champs d'activités qu'elle recouvre;

ATTENDU QUE l'absence d'une politique d'ensemble dans ce domaine ouvre la voie à beaucoup de chevauchement, de double emploi et de recouvrement;

ATTENDU QU'il est devenu urgent qu'un effort soit déployé pour clarifier la situation d'ensemble de l'éducation des adultes et pour élaborer une politique concernant la formation professionnelle et la formation socioculturelle;

ATTENDU QU'il est essentiel de procéder à une élaboration globale et précise des objectifs pouvant servir le mieux les intérêts et les besoins individuels et collectifs des Québécois;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la proposition du ministre d'État au développement culturel et du ministre d'État au développement social;

QUE soit constituée, sous l'autorité de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), une commission pour étudier et faire rapport sur la formation professionnelle et la formation socioculturelle. Cette commission sera formée de huit membres, soit un président, un vice-président et six commissaires. Sans que son mandat ne soit restreint, la Commission fera porter ses recherches en particulier sur les questions relatives;

A) à la formation professionnelle des niveaux secondaire, collégial et universitaire;
B) au recyclage et au perfectionnement professionnel des travailleurs, dans les différents réseaux institutionnels, les industries, les ordres professionnels, les syndicats, etc., et ce, dans une perspective d'éducation permanente;
C) au partage des responsabilités interministérielle et interinstitutionnelle en matière de support financier et de services d'enseignement professionnel offerts à la main-d'oeuvre;
D) à l'éducation culturelle (non professionnelle) des adultes, dans les institutions d'enseignement et en dehors des institutions d'enseignement;
E) à l'éducation des adultes et à la promotion du bien-être collectif.

QUE les personnes suivantes soient nommées pour former la Commission d'étude :

Madame **Michèle Jean**, Conseiller andragogique à l'éducation des adultes au Cégep Bois-de-Boulogne et chargée de l'encadrement et du perfectionnement des professeurs: Présidente de la Commission.
Monsieur **Michel Blondin**, Responsable de l'éducation, Syndicat des métallos.
Monsieur **Michel Lemay**, Coordonnateur des services à la collectivité, Cégep de Rosemont.
Madame **Francine C. McKenzie**, Directrice des programmes et de la recherche, Télé-université.
Monsieur **Claude Desmarais**, Directeur du service de l'éducation des adultes, Commission scolaire régionale de Chambly.
Monsieur **Robert Routhier**, Directeur général de l'éducation permanente, Université de Sherbrooke.
Monsieur **Arnold Curry**,(1) Directeur général adjoint des relations syndicales, Bell Canada.
Monsieur **Clairmont Perreault**, Président de Corbin-les-bateaux inc.

QU'un comité présidé par le ministre d'État au développement culturel et composé du ministre d'État au développement social, du ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre et du ministre de l'Éducation soit chargé de l'application du présent décret;(2)

QUE cette commission soit aussi chargée de faire enquête sur toute autre question que pourra lui soumettre le gouvernement;

QUE cette commission, au fur et à mesure que l'état de ses travaux le permettra, fasse rapport de ses constatations, opinions et recommandations au gouvernement et lui soumette un rapport final avant le 30 juin 1981.

Le Greffier du Conseil exécutif,

Louis Bernard

---

1 Monsieur Arnold Curry ayant démissioné, il fut remplacé par madame Lilian Rayson, chef du service du perfectionnement des cadres et de l'organisation à Air Canada.

2 La ministre d'État à la condition féminine était nommée membre du Comité ministériel en vertu du décret nº 1914-81 en date du 9 juillet 1981.

Principes directeurs de la commission

C'est dans ce cadre que nous avons convenu d'aborder notre mandat, nous guidant entre autres sur les principes directeurs suivants :

- permettre aux usagers de participer à la production du savoir et des connaissances;
- réduire les inégalités dans l'accès à la formation des adultes;
- examiner les possibilités des prises en charges régionales;
- faire en sorte que l'éducation ne soit pas coupée du travail et de la vie des personnes;
- reconnaître et soutenir les pratiques éducatives étroitement liées à des activités de promotion collective;
- déscolariser, dans son image et ses pratiques, l'éducation des adultes;
- reconnaître et rechercher l'implication déterminante des individus à toutes les étapes du processus éducatif : définition des besoins, fixation des objectifs, choix des activités d'apprentissage et des personnes ressources, et évaluation des activités;
- dans une perspective de développement individuel et collectif, conjuguer et coordonner l'ensemble des ressources éducatives de la société;
- reconnaître les organismes non scolaires comme porteurs de plein droit de l'action éducative en leur assurant une autonomie et un financement adéquat;
- valoriser et légitimer le champ de pratique de la formation des adultes et lui donner le statut moral dont elle devrait jouir;
- faire en sorte que la formation professionnelle rende possible la mobilité des travailleurs et des travailleuses dans l'entreprise et hors de l'entreprise;
- associer les travailleurs et les travailleuses à la définition et à l'orientation de la formation professionnelle;
- examiner les pistes menant à une intégration possible de la formation professionnelle et socioculturelle des adultes.

Source: Pochette d'information sur la consultation distribuée par la Commission.

1 - Liste des journées de consultation dans les régions

Date	Région	Ville	Endroit
27 octobre	Saguenay/Lac Saint-Jean	Jonquière	Collège de Jonquière Pavillon François Angers 350, rue de la Fabrique
29 octobre	Québec Nord	Beauport	Manoir Montmorency 2490, av. Royale Courville
31 octobre	Estrie	Sherbrooke	Cégep de Sherbrooke 475, rue Parc
3 novembre	Sud-Ouest	Saint-Jean	Centrale catholique Saint-Jean 190, rue Laurier Saint-Jean-sur-Richelieu
5 novembre	Outaouais	Hull	C.E.U.O.Q. Service à la collectivité 103, rue Montcalm Hull
7 novembre	Nord-Ouest	Rouyn	Collège du Nord-Ouest 425, boul. du Collège Rouyn
17 novembre	Laval	Laval	École Chomedey 3670, boul. Lévesque Chomedey de Laval
19 novembre	Côte-du-Sud	La Pocatière	Institut de technologie agricole 401, 1re rue La Pocatière
21 novembre	Québec-Sud	Lévis	Motel Hôtel Rond-Point Rond-Point Lévis
24 novembre	Gaspésie	Grande-Rivière	Polyvalente de Grande-Rivière Grande-Rivière
26 novembre	Bas Saint-Laurent	Matane	Collège de Matane 616, rue St-Rédempteur Matane
27 novembre	Côte-Nord	Baie Comeau	Centre socioculturel 41, rue Mance Baie Comeau
28 novembre	Côte-Nord	Sept-Iles	Centre socio-récréatif 500, rue Joliette Sept-Iles

Date	Région	Ville	Endroit
1er décembre	Québec/Sainte-Foy	Québec	Commission de formation professionnelle de la main-d'oeuvre de la région de Québec 1010, rue Borne Québec
3-4 décembre	Centre du Québec	Trois-Rivières	Centre de formation professionnelle 500, rue Des Érables Cap-de-la-Madeleine
5 décembre	Laurentides/Lanaudière	Saint-Jérôme	Collège de Saint-Jérôme 455, rue Fournier Saint-Jérôme
8 décembre	Montréal-Est	Montréal	Centre Saint-Pierre-Apôtre 1212, rue Panet Montréal
10 décembre	Rive-Sud	Saint-Lambert	Collège Champlain 900, Riverside Drive Saint-Lambert
12 décembre	Montréal-Ouest	Montréal	Salle Saint-Paul 11, chemin de la Côte Sainte-Catherine Montréal

2 - Autres rencontres en région

Date	Région	Membres de la commission présents
21 octobre 1980	Blanc-Sablon (Basse Côte-Nord)	Madame Lilian Rayson
21 janvier 1981	Iles-de-la-Madeleine	Madame Michèle Jean
22 janvier 1981	Villes nordiques (Gagnon...)	Madame Lilian Rayson et Monsieur Michel Blondin
23-24 mars 1981	Fort Chimo/Rivière George (Inuit)	Messieurs Michel Lemay et Clairmont Perreault
26 mars 1981	Val d'Or (Cris)	Madame Lilian Rayson et Monsieur Robert Routhier

Agent de liaison en région
Description de fonctions

Sous la supervision du responsable à l'implantation et dans le cadre du programme de consultation, l'agent de liaison en région doit :

1. établir, assurer et maintenir le lien de communication entre la Commission et l'ensemble des interlocuteurs de sa région;
2. informer, documenter toute personne, groupe ou institution quant au plan de consultation, à ses échéances, et établir pour chacun les modalités par lesquelles il pourra se faire entendre de la Commission;
3. identifier les besoins d'assistance et de support requis par certains interlocuteurs pour faire valoir leur point de vue et y répondre personnellement lorsque c'est possible ou en référant le cas à l'agent d'implantation pour les autres cas;
4. organiser dans sa région la tenue de la "Journée régionale" permettant à la Commission de rencontrer le plus grand nombre possible d'interlocuteurs régionaux;
5. agir comme personne-ressource pour l'animation des journées régionales des autres régions sur demande du responsable à l'implantation;
6. constituer, animer et assurer le support opérationnel de la structure régionale qui aura à réagir aux hypothèses de la Commission entre la première tournée et le colloque national;
7. agir comme personne-ressource pour l'organisation et l'animation du colloque national;
8. rédiger et acheminer selon l'échéancier établi tous les rapports, comptes rendus de réunions, rencontres, entrevues effectuées dans le cadre de son mandat;
9. collaborer avec le recherchiste régional à la constitution du "Portrait régional" selon les exigences tant de la recherche que de la consultation;

Pour ce faire, il sera amené à agir :

1° au niveau du déroulement général
   - en informant les interlocuteurs sur les étapes du déroulement et leurs implications;
   - en participant à la conception du programme de travail en région;
   - en précisant avec chaque groupe les modalités de "rapportage" de l'information et son inclusion dans la journée régionale;

2° au niveau du fonctionnement interne des groupes, en région
   - en assistant, au besoin, les personnes dans la clarification de leurs propos;
   - en instrumentant les "personnes-relais" pour la préparation, la tenue et l'évaluation des réunions, y participant même à l'occasion;
   - en assurant un support logistique aux interlocuteurs qui en auraient besoin;

3° au niveau de la diffusion des directives opérationnelles de la Commission
   - fournir sur demande la documentation disponible à la Commission, telle le mandat, la structure... ainsi que les particularités régionales telles l'horaire, le calendrier des opérations propres à chaque région;
   - informer régulièrement les membres de la structure régionale sur le déroulement du colloque national.

Première version
Direction Consultation
28 mai 1980

LA PARTICIPATION DES BÉNÉVOLES À LA COGESTION DES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES DE LA SASKATCHEWAN

Robert Nixon
Expert-conseil en éducation des adultes
Toronto, Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	53
Les collèges communautaires en Saskatchewan	54
Historique	55
La naissance d'un concept	56
Projets-pilotes	57
Le bénévolat et la cogestion aujourd'hui	57
Programmes et activités des collèges communautaires	58
Tendances récentes	59
Structure des collèges	59
Financement	61
Conclusion	62
Notes	63
Bibliographie	65

LA PARTICIPATION DES BÉNÉVOLES À LA COGESTION DES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES DE LA SASKATCHEWAN

(traduction)

"Cet esprit communautaire dans les régions rurales de la Saskatchewan, fondé tant sur une tradition villageoise de participation et de coopération que sur l'esprit de débrouillardise des gens, est l'un des atouts les plus précieux de la province".

Advisory Committee on Community Colleges, 1972
(Comité consultatif des collèges communautaires)

Un soir d'hiver à Dubuc, localité du sud-est de la Saskatchewan, au coeur de cette région de l'Ouest canadien dite des Prairies, Mme Nina Moeller et six de ses voisins tiennent conseil dans la grande cuisine. Il est passé minuit, et, bien que la réunion ait commencé à huit heures du soir, la discussion est toujours animée et vive. Ces sept personnes constituent ce que l'on appelle le comité local de liaison du collège communautaire régional de Parkland, l'un des 16 collèges du genre en Saskatchewan. Il dessert une clientèle répartie entre plus de 80 petites agglomérations et villages et deux petites villes dispersés sur 200 milles carrés de terres agricoles. À titre de membres d'un comité bénévole, ces personnes discutent des services d'éducation des adultes qui seront dispensés dans leur collectivité au cours des six prochains mois. Avant de prendre une décision, elles examinent et soupèsent plusieurs sources d'information, notamment les évaluations de tous les cours offerts l'année dernière et les résultats d'une enquête sur les besoins en éducation menée dans leur localité. Elles discutent des conversations qu'elles ont eues sur ces besoins avec les membres de la coopérative, des personnes âgées et d'autres organismes et groupes d'intérêt locaux, et parlent des autres programmes du collège avec le coordonnateur de ces programmes, également présent ce soir.

La réunion se termine à 1 h 30. Le groupe conclut que, d'après leurs recherches, au moins huit cours devraient être offerts : mécanique agricole, informatique pour petites entreprises, couture, instruction de base pour adultes, conditionnement aérobique et formation au leadership. De plus, on propose les noms d'enseignants locaux pour au moins cinq de ces cours et charge un membre du comité de recruter les trois autres. Deux membres du comité offrent de chercher les locaux à louer pour chacun des cours, et le coordonnateur des programmes du collège accepte de communiquer avec le responsable des programmes de vulgarisation au ministère de l'Agriculture en vue de mettre sur pied le cours de mécanique agricole, et de réfléchir au programme de cours de formation au leadership.

Deux mois plus tard, Mme Moeller et deux autres membres de son comité se rendent dans une grande salle à Melville. La réunion qui rassemble les représentants des 50 comités de liaison du Collège communautaire de Parkland a été convoquée par le conseil d'administration du collège pour donner aux comités un rapport détaillé sur l'ensemble des activités du collège; prendre connaissance des conseils et suggestions des comités concernant les activités d'éducation des adultes jugées les plus importantes pour la région; et réfléchir à diverses orientations possibles pour le collège.

Introduction

Ce sont là deux exemples parmi tant d'autres qui démontrent, en partie du moins, l'importance de la participation des bénévoles à l'administration des collèges communautaires de la Saskatchewan.

Cette monographie examine le rôle des bénévoles dans ces établissements d'enseignement dynamiques; une participation aussi large et aussi importante de bénévoles est unique dans les collèges communautaires du Canada. Le présent document fait partie d'une série internationale d'études de cas réalisées sous le patronage de l'Unesco, et destinées à montrer la façon dont différents groupes sociaux réalisent la cogestion de la planification et de l'exploitation des systèmes, établissements et programmes d'enseignement.[1]

La Saskatchewan est l'une des dix provinces canadiennes; sa superficie dépasse celle du Portugal, de l'Espagne et de la Suisse réunis. Sa population est toutefois faible comparativement à celle de ces pays. Elle compte en effet moins d'un million d'habitants, dont la plupart vivent dans la partie méridionale de la province. Tout récemment encore, son économie était largement fondée sur l'agriculture mais, se diversifie rapidement grâce à l'exploration et à la mise en valeur des ressources minières et pétrolières,

RÉGIONS DES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES
DE LA SASKATCHEWAN

ainsi qu'à la croissance du secteur manufacturier et de l'industrie tertiaire dans les régions urbaines. Cinquante ans après la création de la province en 1905, la majorité de la population était encore rurale. Ces trois dernières décennies toutefois, les proportions se sont modifiées, et près de la moitié de la population habite maintenant les villes. La vie rurale est de plus en plus menacée par l'exode des jeunes et le déclin des services. C'est là une des raisons qui ont amené la création des collèges communautaires de la Saskatchewan en 1973.

Les collèges communautaires en Saskatchewan

Ces établissements ont été mis sur pied pour ouvrir aux adultes de nouvelles possibilités d'éducation et de formation, pour mieux coordonner les programmes de formation existants et pour stimuler la compréhension et la solidarité au sein des groupes et des collectivités.

Le sens du mot "communautaire", dans l'expression collège communautaire, est essentiel à la compréhension de la nature du système collégial de la Saskatchewan. Il se rapporte à trois éléments importants : à sa clientèle, à savoir les élèves adultes des localités; à l'un de ses objectifs, c'est-à-dire la mise en valeur et le développement d'un esprit communautaire; et finalement, à la participation des membres des localités aux décisions concernant les politiques, les orientations et la prestation des services. Il est à remarquer qu'en 1972, lors du débat public sur le nom qui serait donné aux nouveaux

établissements, l'essentiel de la discussion n'a pas porté sur le terme "communautaire", que la plupart des intervenants acceptaient d'emblée, mais sur le mot "collège" que beaucoup associaient, à ce moment-là, à un système et à des établissements d'enseignement austères et rigides.

Le système, aujourd'hui comme alors, repose sur les principes suivants:

- l'apprentissage est reconnu comme un processus qui dure toute la vie;
- il importe d'offrir davantage de chances d'apprentissage aux adultes - particulièrement à ceux qui ont eu moins de possibilités d'accès à l'école - concentrées sur des activités et des programmes destinés aux particuliers, aux groupes ou aux collectivités;
- il faut pouvoir répondre à des besoins variés;
- il y a lieu de recourir à la participation de bénévoles pour l'identification et l'évaluation des besoins locaux et pour l'exécution des programmes;
- il est bon d'utiliser les ressources locales existantes, lorsque vient le moment de recruter des enseignants et de louer des salles de classe;
- le collège sert en quelque sorte de coordonnateur et d' 'intermédiaire' pour toutes les possibilités d'apprentissage offertes aux adultes par les universités, les instituts techniques ou organismes gouvernementaux;
- les établissements ont le devoir de fournir des ressources pour faciliter les activités communautaires d'éducation et de perfectionnement.

Les collèges communautaires de la Saskatchewan ne prétendent pas être des 'mini-universités' ni remplacer les coûteuses installations des instituts techniques et professionnels. Ils servent cependant de catalyseurs en encourageant, en appuyant et en coordonnant la prestation de programmes universitaires, techniques et professionnels dans les petites localités. Les collèges comptent beaucoup sur les établissements scolaires existants, comme les écoles primaires et secondaires et les polyvalentes régionales. À quoi ressemble un collège communautaire typique de la Saskatchewan? Si vous pensez à un grand immeuble ou même à un campus de type courant, détrompez-vous. La plupart des collèges comptent une ou deux petites administrations centrales et plusieurs 'bureaux d'affaires' situés dans différentes localités de leur région où sont dispensés des services d'information et de consultation en matière d'éducation. Le personnel est restreint : chaque collège compte de 15 à 25 employés dont la plupart sont chargés de l'élaboration, de l'administration ou de la coordination des programmes. L'implantation des collèges communautaires a été amorcée en 1972. Les quatre premiers ont été créés en 1973 à titre de projets-pilotes. Il en existe aujourd'hui seize, quatorze en milieu rural et deux en milieu urbain (à Régina et à Saskatoon). Au cours de ces onze années, dans chacun des collèges, la participation des bénévoles au travail de développement et de soutien a été considérable et constante. En 1984, on dénombre quelque 600 comités de liaison, regroupant plus de 3 400 bénévoles dans 638 localités. À l'heure actuelle, ces bénévoles non seulement participent à la planification, à la conception et à l'exécution des programmes et activités d'éducation, mais ont également collaboré de façon appréciable à l'organisation initiale du système collégial.

Historique

Cette importance attachée au bénévolat, en Saskatchewan, n'étonnera pas ceux qui connaissent l'histoire de la province. À bien des égards, l'expérience de l'éducation des adultes en Saskatchewan rappelle les influences qu'a connues la province elle-même, ainsi que sa croissance et son développement. Dans une large mesure, cette expérience a nourri une riche tradition d'apprentissage des adultes reliée de près au bénévolat, aux organismes d'entreaide et à la coopération.

Cette tradition remonte aux luttes des premiers colons contre leur milieu géographique et les risques de leur travail de cultivateurs.

De plus, on a souvent vu des 'vulgarisateurs' ou 'hommes de terrain' détachés auprès des populations rurales. La Saskatchewan Wheat Pool, coopérative économique et agricole fondée en 1924, formait ses membres avec l'aide de ces hommes de terrain, qui secondaient ses quelque 1 200 comités locaux partout dans la province.

Dès 1909, l'Université de la Saskatchewan s'est dotée d'un département de l'extension de l'enseignement qui a fourni des services d'animation, de soutien et de formation à des groupes ruraux de toutes sortes, notamment aux clubs 4-H, au Women's Institutes et aux Homemakers Associations.

Un grand nombre des groupes d'entraide appuyés par les hommes de terrain ou les responsables des services d'extension ont contribué à la création de divers genres de coopératives, si bien que dans les années 40, la Saskatchewan était considérée comme la province la plus avancée à cet égard au Canada. D'autres activités d'entraide en milieu rural ont, d'une façon ou d'une autre, débouché sur l'action politique. C'est ainsi qu'est né le premier parti politique national à tendance sociale-démocrate, le Co-operative Commonwealth Federation (CCF). Lorsque le CCF a été porté au pouvoir, en 1944, une Direction de l'enseignement aux adultes a été créée au ministère de l'Éducation. C'était là une initiative tout à fait nouvelle, car, à cette époque, aucun autre gouvernement provincial du Canada, et bien peu de pouvoirs publics du monde occidental, ne s'étaient encore engagés aussi résolument en faveur du financement et de la coordination de l'éducation des adultes par le secteur public. Cette Direction de l'enseignement aux adultes est d'autant plus remarquable que sa création a précédé la première conférence sur le sujet tenue à Elseneur (Danemark)

en 1948 et, de loin, celle de 1960, à Montréal.

La Direction avait pour objectif premier de fournir de meilleures possibilités d'instruction aux adultes vivant en milieu rural. Dans cet ordre d'idées, elle a lancé le Lighted School Program, qui a encouragé l'utilisation des classes pour les cours du soir. Ce programme a aussi donné aux populations locales l'expérience de l'utilisation des deniers publics pour encourager l'éducation des adultes. En effet, la responsabilité de l'administration du programme était confiée à des comités locaux, qui devaient collaborer étroitement avec les directeurs d'écoles.

Le Farm Radio Forum, de 1941 à 1957, représente une expérience importante d'éducation des adultes dans les régions rurales de la Saskatchewan, et s'est acquis une renommée internationale. Les gens se regroupaient pour écouter certaines émissions éducatives à la radio, puis en discutaient et échangeaient des informations et des points de vue. Il s'agissait là d'un type particulier et nouveau de décentralisation. Le Farm Radio Forum traitait surtout des problèmes sociaux et économiques des populations rurales et se servait de la radio elle-même, et des documents de base, pour stimuler et faciliter la discussion. Dans bien des domaines, il a aussi encouragé les entreprises et activités coopératives. Au cours de ses seize années d'existence, jusqu'à 150 groupes d'études se rencontraient régulièrement. À la fin des années 40, la Direction de l'enseignement aux adultes possédait un réseau de 10 hommes de terrain qui dans toute la province, aidaient et conseillaient les comités de coordination régionaux chargés de l'éducation des adultes. Ensemble, les hommes de terrain et les comités ont fait fonction de planificateurs et de coordonnateurs des programmes pour adultes dans chaque région. Dès 1957, la plupart des cours du soir destinés aux adultes étaient autonomes, et la Direction de l'enseignement aux adultes s'occupait surtout d'activités de coordination et de consultation. Ce niveau d'activité est resté pratiquement le même jusqu'en 1966, quand, avec l'élection d'un nouveau gouvernement, la Direction de l'enseignement aux adultes - ou Direction générale de l'éducation permanente, comme on l'appelait alors - a été supprimée graduellement. À ce moment, on a cessé de mettre l'accent, dans le domaine de l'éducation des adultes, sur l'élaboration de programmes communautaires pour s'intéresser davantage à l'accroissement des capacités de formation technique et professionnelle des instituts d'arts et de sciences appliqués. Le gouvernement de la province a par conséquent cessé d'appuyer les équipes de terrain, et, divers organismes volontaires, conseils scolaires et organismes gouvernementaux ont tenté de combler ce vide en se chargeant de différents aspects de cette activité, ce qui donne naissance à un ensemble plus ou moins coordonné de programmes d'éducation pour adultes.

Vers la fin des années soixante, il devenait de plus en plus évident qu'il fallait organiser l'enseignement post-scolaire dans la province. En effet, les inscriptions à l'université étaient inférieures aux prévisions, les personnes habitant les régions rurales avaient difficilement accès aux études post-secondaires, les instituts techniques refusaient beaucoup de candidats admissibles, et les programmes d'éducation des adultes n'étaient dispensés que par certains conseils scolaires.

En 1970, le Special Provisional Committee on Higher Education (comité consultatif de l'éducation supérieure) a proposé deux options pour la création des collèges communautaires; l'une prévoyait la mise sur pied d'un système collégial dirigé par une commission et l'autre, la création d'un ministère responsable de l'enseignement post-secondaire.

En 1971, le gouvernement libéral a été remplacé par le gouvernement néo-démocrate à tendance sociale-démocrate qui s'est penché sur la question des collèges communautaires. À l'automne de 1971, deux conférences ont porté sur le rapport du Comité. Aux deux conférences on a déclaré que les deux options reposaient sur une structure trop traditionnelle, ne tenaient pas suffisamment compte des besoins de la population et du développement rural, et n'encourageaient pas assez la participation des gens et des collectivités à la conception et à la réalisation des programmes.

La naissance d'un concept

À la fin de 1971, un Advisory Committee on Community Colleges (comité consultatif des collèges communautaires) a été chargé par le ministère de l'Éducation permanente d'élaborer un meilleur mécanisme de prestation de services d'éducation aux adultes dans toute la province, en d'autres termes, de faire des recommandations quant au rôle, à la mise sur pied, au développement et au fonctionnement des collèges.

Conformément à la tradition qui depuis longtemps caractérisait la participation des collectivités et l'éducation des adultes en Saskatchewan, le comité consultatif, présidé par M. Ron Faris (spécialiste de l'éducation des adultes de Régina) a été invité à compléter ses délibérations par un vaste processus de consultation pour encourager la discussion et entendre des suggestions sur la formule la mieux adaptée aux besoins de la Saskatchewan. Pour faciliter cette discussion, il a rédigé un énoncé des sept grands principes, qui résument sa conception du système collégial. (Les sept grands principes exposés à la page 55). Ces principes ont été présentés à différents groupes et collectivités de la province lors d'une série de rencontres d'information. Par la suite, 54 audiences publiques ont été tenues dans la province, où ont été examinées plus à fond les sept principes et certains autres points. En outre, de nombreux organismes bénévoles et groupes d'intérêt s'intéressant à l'éducation des adultes ont invité le comité consultatif à leur présenter ses vues et à discuter avec eux. Quelque 3 000 personnes ont participé à ces rencontres. La réaction du public au

concept des collèges a été évaluée selon une échelle de 1 à 5, le chiffre 1 correspondant à la réaction la plus défavorable et le chiffre 5, la plus favorable. La compréhension du principe a été évaluée selon la même échelle. Le comité a mesuré ces deux aspects après chaque réunion, et selon la moyenne de toutes les cotes, la réaction générale du public aux sept principes était soit favorable, soit très favorable, à 90% des réunions. Le comité consultatif a également reçu 41 mémoires et 30 lettres d'organismes ou de particuliers. Trente-cinq d'entre eux appuyaient ses principes et aucun ne se prononçait contre la philosophie qu'ils traduisaient.

Les réunions, mémoires et discussions ont permis au comité de mieux saisir (traduction) "la spécificité de chaque localité visitée, et la nécessité de mettre au point un système de collèges suffisamment souple pour répondre aux aspirations et besoins de chacune d'elles", et le fait que "la province recelait beaucoup de ressources inexploitées".[2]

Au milieu de 1972, le comité consultatif a remis au ministre de l'Éducation supérieure un rapport contenant un résumé des réunions et audiences publiques, et 48 recommandations relatives au concept, à la mise sur pied et au fonctionnement des collèges communautaires. Le comité proposait un système collégial essentiellement fondé sur ses sept principes, lesquels étaient énumérés dans l'introduction du rapport. L'approche préconisée supposait, en gros, la ferme volonté d'accroître au maximum les possibilités qu'ont les adultes de s'instruire en décentralisant les services déjà offerts et en créant de nouveaux programmes destinés à répondre aux besoins des particuliers, des groupes ou des collectivités. Le rapport faisait ressortir l'importance de la participation des particuliers et des collectivités à la détermination des besoins en apprentissage et à la formulation de stratégies à leur égard. Le gouvernement a accepté le rapport, et des mesures ont immédiatement été prises pour en mettre en pratique les recommandations.

Projets-pilotes

L'une de ces recommandations concernait la création de "collèges-pilotes" qui permettraient de vérifier l'efficacité du concept et d'essayer différentes méthodes pour le développement des collèges et l'exécution des programmes. À la fin de 1972, quatre régions ont été choisies, toutes rurales, mais chacune possédant des caractéristiques propres. Le principe pourrait ainsi être mis à l'essai dans des situations différentes.

Pour chacune des régions choisies, des chargés de projet ont été engagés, et dans tous les cas, ceux-ci ont mis l'accent sur la consultation et encouragé la participation des populations locales, des groupes et des organismes à l'établissement du collège et à l'organisation de ses premières activités.

Le rôle de ces chargés de projet était polyvalent, en ce sens qu'ils avaient pour mandat d'informer aussi bien que de susciter un intérêt pour le collège, de faire une première évaluation des besoins, de faciliter la formation de comités locaux de liaison et de mettre au point, avec ces nouveaux comités, les activités et programmes de départ.

À la fin de 1973-1974, environ 15 500 personnes s'étaient inscrites à 1 090 activités éducatives dans 150 localités. Dans les quatre régions choisies, 14 p. 100 de la population, soit une personne sur sept, ont participé.

Après la première année, des comités de trois formateurs d'adultes ont été chargés de faire une évaluation et de formuler des recommandations. Le "comité Harper" a présenté ses conclusions au début de 1975. Il se disait d'avis que l'idée sous-jacente au concept et au modèle d'exécution étaient valables. De plus, le modèle lui semblait rentable : (traduction) "Le programme des collèges de la Saskatchewan est fondamentalement peu onéreux. Un grand nombre d'adultes peuvent y recevoir à bon compte de nouvelles connaissances qui leur sont immédiatement utiles. Puisque le système ne suppose aucuns frais d'immobilisation, les fonds peuvent être entièrement consacrés aux programmes.[3]

En outre, le comité Harper a soumis quinze recommandations pour l'amélioration de la mise en pratique du concept. Il demandait entre autres que soit accordée une plus grande attention à la formation et au perfectionnement des membres des conseils d'administration et des employés; que soient précisés les rôles et modifiés les formules de financement de façon à hausser la qualité des activités éducatives; et enfin que soit élargi l'éventail des services offerts. De plus, il insistait sur l'importance et la nécessité d'appuyer encore plus les comités de liaison formés de bénévoles qui, affirmait-il, constituait l'indispensable pivot de la mise en pratique du système et un de ses éléments moteurs.[4] Le Comité soulignait la nécessité d'accroître l'aide, la formation et les ressources techniques accordées aux comités, afin que ceux-ci puissent adopter une optique plus générale, plus stratégique et plus complète dans l'identification et l'évaluation des besoins en éducation de leurs localités.

Le bénévolat et la cogestion aujourd'hui

La façon dont douze nouveaux collèges communautaires ont été créés depuis 1975 a confirmé l'importance accordée au bénévolat dans l'élaboration et la réalisation de programmes d'apprentissage par les collèges communautaires. En 1984, il existe en effet plus de 600 comités de bénévoles auxquels participent en tout 3 000 personnes dans l'ensemble de la province.

À l'heure actuelle, les comités sont constitués en majorité de femmes, bien qu'un nombre croissant d'hommes y aient pris part ces trois dernières années, grâce aux efforts de recrutement déployés par les comités et les coordonnateurs des programmes des collèges. Le rôle des comités de liaison comporte trois volets:

- identifier et évaluer les besoins en formation et en enseignement de leurs collectivités et étudier ces besoins avec le personnel du collège;
- fixer des objectifs et planifier les activités et programmes d'éducation de leur localité avec le personnel du collège; et
- prendre les dispositions voulues pour la réalisation du programme ou de l'activité, notamment trouver des enseignants, louer des salles de cours et établir les horaires.

Ces dernières années, plusieurs collèges ont élargi le rôle des comités de liaison en leur donnant l'occasion de participer aux activités de planification du conseil d'administration de l'établissement. Ils ont à cette fin organisé, annuellement ou semi-annuellement, des réunions d'un jour ou deux pour examiner les activités passées et recevoir les suggestions et recommandations des comités de liaison sur les priorités et orientations futures du Collège. De plus, les collèges demandent aux bénévoles des comités de les aider à examiner la politique envisagée par le gouvernement en matière de collèges communautaires.

Les services de soutien administratif et la formation sont dispensés aux comités de liaison par le personnel du collège en question et par les représentants régionaux du Department of Advanced Education and Manpower (autrefois appelé Department of Continuing Education).

Le personnel du collège communautaire affecté au programme peut, au besoin, aider le comité de liaison à évaluer, planifier et organiser les cours et la réalisation du programme, notamment à concevoir une stratégie d'évaluation des besoins ou à recruter des enseignants à temps partiel. Les responsables de la coordination des programmes aident souvent les comités à examiner un éventail aussi large que possible de cours et d'activités.

L'une de ces facettes du rôle des représentants régionaux consiste à faciliter la création des comités de liaison et à leur fournir formation et aide. Ils ont participé au recrutement des premiers membres et à la formation des comités de tous les collèges au cours des années. Il y a quelque temps, certains représentants régionaux et des membres du personnel des collèges ont organisé à l'intention des membres intéressés des comités de liaison, des ateliers sur les méthodes d'évaluation des besoins en enseignement.

Il convient de noter qu'il n'existe pas de comité de liaison à Saskatoon et à Regina, les deux seules zones urbaines du réseau bien qu'un certain nombre de comités aient été établis dans les régions rurales périphériques desservies par les deux établissements. En fait, au moment de la création des collèges dans ces deux villes, de nombreux groupes et organisations s'intéressaient ou se consacraient déjà à l'éducation des adultes. Il a donc été décidé de créer un réseau de comités de coordination de l'enseignement aux adultes et de regrouper toutes les activités et tous les programmes dans un seul annuaire. Ainsi sont nés ce qu'on pourrait appeler des super-comités de liaison, composés de représentants d'organismes et de groupes divers de chaque ville.

Programmes et activités des collèges communautaires

En 1982-1983, les douze collèges du Sud ont accueilli 109 661 adultes, pendant 3 953 789 heures-participants, soit l'équivalent de plus de 3 600 élèves à plein temps. Autrement dit, approximativement une personne de plus de quinze ans sur huit, a participé à au moins une activité d'éducation des adultes d'un collège.

Les collèges communautaires de la Saskatchewan offrent toutes sortes de cours, programmes et activités qui, dans une large mesure, répondent aux besoins décelés par les évaluations des comités bénévoles. En voici une brève description :

Cours

a) Enseignement de base pour adultes
Ce programme comprend des cours d'alphabétisation individuels (assurés par des bénévoles) et du rattrapage (1ère à 12e années) pour des groupes ou des particuliers.

b) Programmes d'initiation à la vie professionnelle
Ces programmes préparent les élèves à entrer sur le marché du travail. Ils comprennent divers volets: rattrapage, développement des aptitudes à la vie quotidienne et, dans certains cas, stages à temps partiel.

c) Programmes axés sur l'emploi
Sont compris ici des cours et programmes de techniques, technologie, métiers, et professions. Bon nombre de ces programmes sont financés au moyen d'ententes de partage des frais avec le gouvernement fédéral.

d) Autonomie personnelle et collective
Ces programmes visent à faciliter l'autonomie personnelle et l'entraide communautaire. Ils comprennent par exemple des leçons de réanimation respiratoire et cardiaque, des cours prénataux, une préparation à la retraite, des séances sur la création et le maintien d'un esprit communautaire, et une formation en vue de la garde des jeunes enfants.

e) Épanouissement personnel
Ce sont des cours sur des sujets d'intérêt général: conditionnement physique, disciplines sportives ou culturelles, etc. Certains peuvent même déboucher sur la création de petites entreprises (céramique, artisanat, rembourrage, piégeage, exploitation forestière, etc.).

f) Perfectionnement des employés
Ces programmes apprennent aux employeurs à former ou à perfectionner les aptitudes de leurs employés.

Bien qu'en 1982-1983, 73 p. 100 des participants aient été inscrits à des programmes d'épanouissement personnel ou de développement de la collectivité, 76 p. 100 de toutes les heures-participants ont été consacrées à l'enseignement de base aux adultes, au

rattrapage, à des disciplines relatives à l'agriculture, à des cours sanctionnés par des crédits universitaires et à des cours axés sur l'emploi.

Activités

a) Éducation et perfectionnement pour les groupes communautaires
Le personnel permanent du collège participe à des programmes destinés, par exemple, à des groupes de personnes âgées, des personnes intéressées à l'aide familiale, etc. D'autres programmes portent sur divers problèmes sociaux ou économiques: toxicomanie et alcoolisme; conséquences du changement technologique; préretraite; établissement d'un budget; adaptation au changement, etc.

b) Enseignement destiné aux formateurs d'adultes
Ensemble, les seize collèges communautaires ont contribué à la formation de plus de 6 000 enseignants locaux à temps partiel. Leur aide a pris la forme d'ateliers sur les principes et les techniques de l'andragogie et de l'alphabétisation, de documents destinés aux instructeurs bénévoles, d'ordinateurs et d'installations de téléconférences.

c) Orientation
Tous les collèges dispensent des services d'orientation professionnelle et d'informations sur les carrières; six tiennent un centre de documentation imprimée et audio-visuelle, et cinq emploient un conseiller à plein temps. La plupart incorporent des services d'orientation à l'enseignement de base aux adultes. Deux ont des programmes mobiles d'information, et la majorité fournissent, par l'entremise de leur personnel, des services d'orientation à temps partiel.

d) Coordination
Les collèges jouent un rôle de premier plan dans la coordination des ressources et des programmes locaux et provinciaux, notamment des programmes offerts par les universités, les instituts techniques, les ministères fédéraux et provinciaux et les organismes bénévoles. Cette coordination peut se faire à quatre niveaux:
- la promotion des programmes offerts par d'autres organismes
- l'aiguillage des étudiants vers les programmes et institutions adéquats
- l'établissement conjoint de programmes avec d'autres organismes et établissements
- la création de programmes.

Tendances récentes

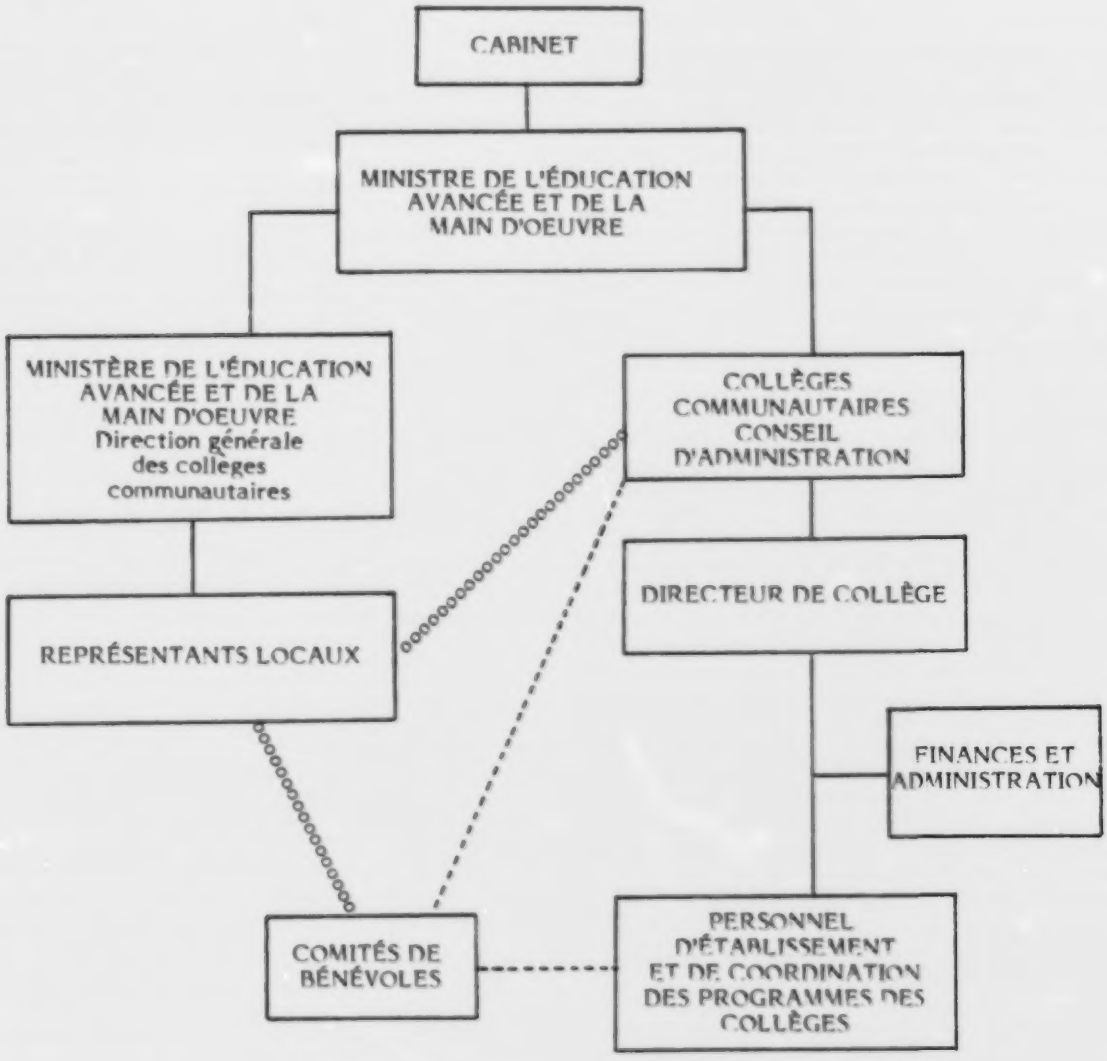
Par suite de l'examen du mandat des collèges communautaires réalisé en 1983, il a été décidé d'accorder plus d'importance et de ressources aux domaines suivants:
- l'enseignement de base aux adultes;
- l'alphabétisation par l'entremise d'instructeurs bénévoles;
- la création, dans les localités rurales, de centres d'apprentissage assurant un enseignement individualisé et un appui aux personnes qui participent aux programmes d'enseignement de base pour adultes, d'alphabétisation et d'apprentissage par correspondance;
- les services d'orientation.

Structure des collèges

La structure des collèges reste relativement simple. Les comités de liaison locaux évaluent les besoins et planifient et organisent les activités et programmes. Le personnel des collèges aide les comités en trouvant et en coordonnant les ressources et les moyens existants ou, au besoin, en créant de nouveaux moyens. Les collèges sont régis par un conseil d'administration de sept personnes nommées par le gouvernement de la province. Choisies dans la région du collège, ces personnes sont dirigées par un directeur qui fait fonction d'organisateur et de facilitateur de l'enseignement, et qui travaille avec le conseil d'administration, le personnel et les bénévoles à l'élaboration et à la mise en oeuvre de solutions originales et efficaces aux besoins des régions en matière d'éducation des adultes. Chaque conseil d'administration établit les bases de la politique et les modalités financières du collège, en collaboration avec le directeur et les représentants régionaux nommés par le gouvernement provincial. Le conseil consulte souvent les comités de bénévoles pour établir la politique du collège en matière de programmes. Les représentants régionaux assurent la liaison entre le Department of Advanced Education and Manpower et le conseil d'administration, participent à la planification et à l'évaluation des programmes, assurent la formation voulue des membres du conseil d'administration ou des comités de liaison, et recommandent au gouvernement des candidats au conseil d'administration.

Le Department of Advanced Education and Manpower, par l'entremise de la Community Colleges Branch, suit les activités des collèges, approuve les budgets, les conventions collectives et les décisions importantes de dotation, et coordonne les programmes à frais partagés. De plus, il coordonne et dirige l'élaboration des programmes et documents didactiques s'adressant à l'ensemble de la province.

ORGANIGRAMME : LES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES DE SASKATCHEWAN


CABINET
MINISTRE DE L'ÉDUCATION AVANCÉE ET DE LA MAIN D'OEUVRE
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION AVANCÉE ET DE LA MAIN D'OEUVRE Direction générale des collèges communautaires
COLLÈGES COMMUNAUTAIRES CONSEIL D'ADMINISTRATION
DIRECTEUR DE COLLÈGE
REPRÉSENTANTS LOCAUX
FINANCES ET ADMINISTRATION
COMITÉS DE BÉNÉVOLES
PERSONNEL D'ÉTABLISSEMENT ET DE COORDINATION DES PROGRAMMES DES COLLÈGES

Rapports hiérarchiques

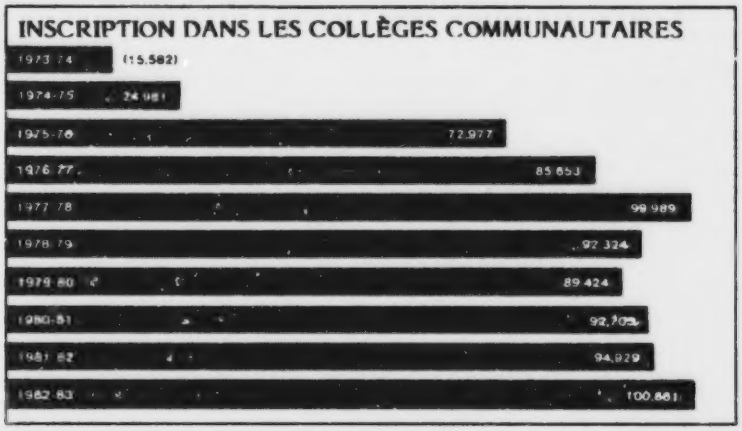
Relève de _____

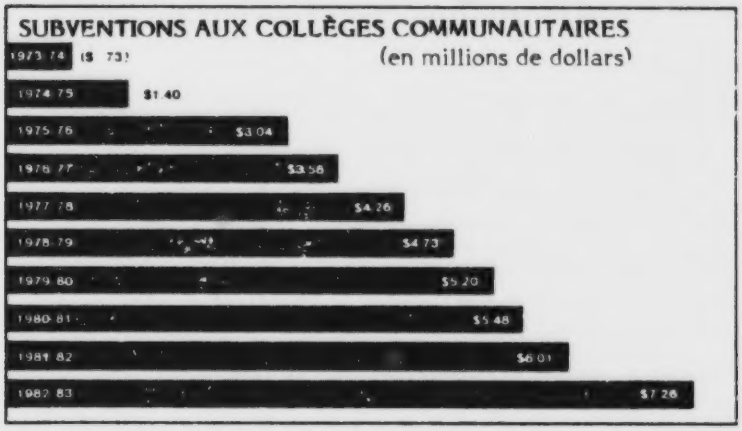
Conseille ooooooooooooooooooo

Liaison et consultation auprès de ----------

Financement

En 1982-1983, le budget total du gouvernement de la Saskatchewan pour les subventions aux collèges communautaires s'élevait à plus de 7 millions de dollars. Ces subventions s'appliquent au fonctionnement général des collèges dans leur région et la réalisation d'un grand nombre de programmes communautaires, dont des cours universitaires et des programmes de perfectionnement communautaire et de croissance personnelle. Les subventions comprennent une indemnité de base pour les conseils d'administration et les cadres supérieurs et tiennent compte de l'importance relative et de la densité démographique de chaque région. Outre la subvention provinciale, ou subvention forfaitaire, les collèges tirent des revenus des frais de scolarité et d'autres programmes précis (p. ex. les programmes concernant les Indiens non inscrits et les Métis). Les collèges sollicitent des subventions et contributions de ministères ou organismes fédéraux ou provinciaux. On a estimé que tous les fonds qu'ont reçus les collèges communautaires de la Saskatchewan d'approximativement 22 millions de dollars en 1983-1984 et atteindront approximativement 28 millions en 1984-1985.





Ministère de l'éducation avancée et de la main d'oeuvre de la Saskatchewan 1982-83

Conclusion

La Saskatchewan est une expérience importante de participation de bénévoles à la mise en place de ses collèges communautaires et ce, à bien des égards.

Elle a réussi à allier, d'une façon aussi souple qu'humaine, des entités clés: la collectivité et le collège, la population et l'éducation, l'élève et l'établissement. Elle a utilisé, comme source et comme fondement, sa solide tradition de bénévolat, d'entraide, d'action collective et d'éducation des adultes, tradition issue du creuset rural qu'était la Saskatchewan de la première moitié du siècle. Elle a encouragé et stimulé des bénévoles à concevoir l'enseignement d'une façon de plus en plus ouverte et originale, mais toujours pratique.

Bien qu'il soit difficile à évaluer, l'effet du secteur volontaire sur le développement des collèges a été crucial.

L'existence de ce formidable réseau de plus de 600 comités de bénévoles, dont les ramifications atteignent presque toutes les localités rurales, a indéniablement permis aux collèges d'évaluer les besoins locaux et de planifier et réaliser des programmes de manière plus réaliste, pertinente et précise.

Le champ d'action et la nature même des comités de liaison ont également contribué de façon appréciable à:

- améliorer l'accès à l'éducation des personnes qui jusqu'alors avaient été défavorisées à cet égard (p. ex. les populations rurales, les travailleurs à faible revenu, les femmes, les autochtones);
- élargir l'éventail des besoins auxquels le système peut répondre: enseignement traditionnel, parascolaire, pour les particuliers, pour les groupes ou les comités;
- accroître la capacité du système de coordonner un grand nombre de programmes et d'activités pour les adultes;
- tirer meilleur parti des ressources existant déjà dans les localités, notamment des gens, des installations et de l'expérience.

Le nombre des cours, des activités et des services offerts par les collèges communautaires et par leur entremise augmente régulièrement. Cette réussite prouve, dans une large mesure, que les comités bénévoles ont su déterminer et planifier des activités éducatives efficaces et adaptées aux besoins.

Comme toute initiative audacieuse, cette expérience de participation du secteur volontaire comporte ses lacunes et ses limites. La plupart des études menées au cours des dix dernières années font ressortir l'insuffisance des ressources humaines dont disposent un grand nombre de collèges pour appuyer et faciliter le travail des comités de liaison, et le manque de formation des membres des comités en ce qui concerne l'évaluation systématique des besoins et, la planification de grande envergure. En fait, il semble que certains comités aient une perception trop étroite de leur mandat et des programmes et activités dont ils s'occupent. Ils ont donc tendance à négliger les besoins d'éducation et de perfectionnement de la collectivité et les besoins à plus long terme qu'une société en évolution crée pour les habitants des régions rurales. Ces lacunes et limites sont réelles, et les bénévoles eux-mêmes ne sont pas les derniers à en souffrir. En dernière analyse, toutefois, bien qu'elles le tempèrent, elles n'infirment nullement le jugement favorable qui ressort de la présente enquête, à savoir que le secteur volontaire a joué un rôle crucial et essentiel dans la création du système collégial de la Saskatchewan.

Remerciements

Nombreux sont ceux, employés des collèges, membres des conseils d'administration, membres des comités de liaison, fonctionnaires du Department of Advanced Education and Manpower de la Saskatchewan et membres de la Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, qui m'ont appuyé dans ce travail. Je leur en suis très reconnaissant.

Je remercie de façon particulière M. John Biss, de la direction des collèges communautaires du Department of Advanced Education and Manpower, qui m'a aidé de ses nombreuses idées et utiles observations pour le présent document.

Je tiens également à remercier M. Paul Bélanger, de l'Institut canadien d'éducation des adultes, pour ses avis éclairés et ses révisions.

NOTES

1. Cette étude et la recherche nécessaire ont été réalisées grâce à l'aide financière de la Commission canadienne pour l'Unesco. Les renseignements ont été obtenus des employés des collèges communautaires, des bénévoles, de même que des représentants du Department of Advanced Education and Manpower du gouvernement de la Saskatchewan, et tirés des documents disponibles, énumérés dans la bibliographie ci-jointe.

2. Ministère de l'éducation permanente de la Saskatchewan. Rapport du Comité consultatif des Ministres sur les collèges communautaires, 1972.

3. Harper, Birtz, Fehr: Observations and Recommendations of the Colleges Branch Program Advisory Committee on Community Colleges Development, 1975.

4. Idem.

BIBLIOGRAPHIE

1. Biss, J., Thèse non publiée: Evaluation of the Implementation of the Saskatchewan Community College in Two Pilot Projects, Regina, 1984.

2. Birtz, Fehr, Harper, Observations and Recommendations of the Colleges Branch Program Advisory Committee on College Development, Regina, 1975.

3. Bradley, I., Saskatchewan Community Colleges: in Learning, Vol 1, n° 1, 1976, CAAE.

4. Department of Advanced Education and Manpower, Annual Reports, 1982-1983, Regina.

5. Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, Saskatchewan Community Colleges Mandate Review, Regina, 1983.

6. Department of Continuing Education de la Saskatchewan, Annual Reports, de 1974 à 1981, Regina.

7. Department of Continuing Education de la Saskatchewan, Community Colleges: A Review of Implementation, Regina 1980.

8. Department of Continuing Education de la Saskatchewan, Community Colleges Trustees Manual, Regina, 1980.

9. Department of Continuing Education de la Saskatchewan, Participation Statistics, 1974-1981, Regina.

10. Department of Continuing Education de la Saskatchewan, Report of the Minister's Advisory Committee on Community Colleges, Regina, 1972.

11. Scissons, H., The Future of an Illusion, the Community College System in Saskatchewan.

12. Study Group Report to the Colleges, Institutes and University Extension Committees, The Role of Saskatchewan's Public Educational Institutions in Development, Projet, Regina, 1980.